

De
l'Etatisme industriel en France
et des
Offices nationaux en particulier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 12 Juillet 1930, à 11 heures

PAR

Paul HUGON

Président : M. TRUCHY, Professeur

Suffragants { MM. OUALID } *Professeurs*
 { Roger PICARD }

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1930

Hugon

1871-1872

1



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

De
l'Etatisme industriel en France
et des
Offices nationaux en particulier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 12 Juillet 1930, à 11 heures.

PAR

Paul HUGON

Président : M. TRUCHY, Professeur

Suffragants .. { MM. OUALID. } *Professeurs*
 Roger PICARD.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V°)

1930



INTRODUCTION

« Une des questions les plus discutées de notre temps soit dans la science, soit dans la pratique, est celle des limites qu'il convient de donner aux attributions et à l'action du Gouvernement¹ ».

Plus encore peut-être qu'en 1848, cette préoccupation, alors exprimée par Stuart Mill, intéresse notre époque.

Au lendemain d'une crise profonde et aigüe qui a bouleversé le monde entier économiquement, politiquement et socialement, le problème du rôle de l'Etat dans ces domaines différents s'est posé avec une acuité renouvelée, comme d'ailleurs à la suite de tous les événements extraordinaires qui ont marqué l'histoire des peuples.

La guerre, en renforçant l'idée de l'unité de l'Etat au point de vue politique, opère, pour des fins supérieures de défense nationale, une large concentration de toutes les forces productives d'un pays.

En servant ainsi de terrain d'expérience obligatoire à des doctrines qui, jusqu'alors, manquaient en grande partie de références empiriques, elle leur permet de se renforcer ou les oblige à rétrogarder suivant les résultats

1. John Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, traduit par MM. H. Dussard et Courcelle-Seneuil, 3^e édition (Guillaumin et C^o), p. 349.

obtenus, jugés objectivement, en tenant compte, évidemment, des conditions exceptionnelles et provisoires qui les ont motivées.

Depuis le milieu du siècle dernier, doctrine individualiste, doctrine protectioniste et doctrines intermédiaires entre ces deux tendances extrêmes, cherchent à faire triompher leurs conceptions : la guerre de 1914 a fourni dans le domaine économique — le seul que nous envisageons dans cette étude — un vaste champ d'expérience aux théories interventionnistes.

Quels qu'aient été les résultats obtenus par l'Etat dans le domaine économique, au cours des hostilités, on constate que la période d'après guerre, marquée tout d'abord par un mouvement assez prononcé de recul du rôle de l'Etat, s'est caractérisée ensuite par une recrudescence de son intervention dans tous les domaines, et plus particulièrement dans celui qui nous intéresse ici, dans le domaine industriel.

Cet « étatisme industriel » revêt des formes multiples dont une nous a paru intéressante à étudier avec détails, et par l'importance qui lui est attribuée chaque jour davantage, et par l'obscurité qui s'y attache, quand, quittant l'observation superficielle, on veut entreprendre un examen minutieux des résultats de sa gestion.

C'est à cette forme d'étatisme industriel en vogue qui se cache sous la dénomination générale d'« Office National » que nous avons consacré la plus grande partie de ces pages.

La rattachant au tout dont elle fait partie, nous avons

retracé rapidement, en premier lieu, l'évolution de l'intervention économique de l'Etat dans la doctrine et dans les faits avant la guerre de 1914; ensuite, limitant notre examen à la France, nous avons considéré le développement de cette évolution au cours de la guerre et après la guerre; puis dans cet étatisme florissant de la période actuelle nous avons essayé de préciser les caractères principaux des offices nationaux en nous référant à leurs textes constitutifs.

Considérant ensuite l'Office national de l'azote, nous avons étudié en détails sa genèse, son organisation et ses résultats économiques.

Faisant abnégation des contingences inhérentes aux questions d'art économique, il nous a paru intéressant de contribuer ainsi, avec toute l'impartialité possible, à l'étude d'une forme nouvelle de l'action de l'Etat sur le terrain économique.

PREMIÈRE PARTIE

**Evolution dans la doctrine et dans les faits
de l'intervention de l'Etat
dans le domaine économique**

CHAPITRE PREMIER

AVANT LA GUERRE DE 1914

La participation de l'Etat dans le domaine économique n'est pas particulière à notre époque.

De l'antiquité jusqu'au ^{xviii}e siècle, elle s'est manifestée d'une façon importante. Comparée à l'intervention étatiste moderne, elle s'en différencie de prime abord, en ce qu'elle était de l'essence même des attributs d'un pouvoir central organisé et, de ce fait, incontestable et incontestée.

Aux fonctions qui s'attachent à la conception de l'Etat, sécurité, justice, on retrouve, dès la plus haute antiquité la juxtaposition de la fonction économique.

A l'époque romaine, surtout aux derniers siècles de l'empire, l'organisation du travail revêt la triple forme de la manufacture publique, de beaucoup la plus importante, des services publics et des métiers privés. La « *respublica* » est propriétaire de carrières, de salines, de mines, de forêts et de larges étendues de terres cultivées.

Dans les manufactures impériales, des légions d'esclaves travaillent à la fabrication des monnaies, des armes, des objets d'orfèvrerie et dans les provinces, il existe de nom-

breux ateliers publics de tissage, de teinturerie et de corderie.

Ces fonctions économiques de l'Etat se retrouvent bien qu'à un degré moindre, en Grèce, et, dans toute leur ampleur, en Afrique et en Asie.

L'ingérence de l'Etat à cette époque, dans cette partie de l'activité nationale, s'explique dans la conception fortement centralisée de la Cité antique, entité puissante et respectée qui enserrait un certain nombre de foyers avec une force telle qu'elle faisait disparaître la personnalité des individus qui les composaient : la Cité n'était pas faite pour les hommes, mais c'était les hommes qui étaient faits pour la Cité.

En outre, devant une industrie et un commerce naissants l'action de l'Etat se justifiait parfaitement car, de tous temps, il lui a été reconnu ce rôle nécessaire de tuteur et de protecteur.

Dans l'ancienne monarchie, lorsque se reforme peu à peu la notion de l'Etat, disparue presque entièrement depuis la chute de l'Empire romain, ces attributions économiques des pouvoirs publics vont suivre un développement parallèle à celui du pouvoir central. La raison de l'exercice de cet étatisme est alors sensiblement différente de celle des périodes antérieures.

La notion de l'Etat et celle du Prince se confondent alors et lorsque les Capétiens commencèrent leur œuvre grandiose et magnifique de reconstitution de l'unité de la France, ils ne purent la mener à bien que grâce à la richesse

et à l'étendue de leurs biens propres : l'exploitation des ressources du domaine royal était une entreprise à caractère public qui reçut de par l'importance qui lui était dévolue des soins tout spéciaux.

La Royauté tout d'abord, n'est pas assez forte pour empiéter sur les attributions des corps de métiers fortement organisés et jaloux de leurs prérogatives. Puis, au fur et à mesure de sa croissance, le pouvoir central constitue des monopoles et exerce par lui-même directement des métiers.

Ce mouvement d'étatisation croît en fonction directe de la puissance de l'Etat. Il se ralentit considérablement lorsque le pouvoir central se trouve être en difficultés. C'est ainsi qu'au cours de la guerre de cent ans, l'Etat épuisé ne peut plus imposer sa volonté aux corps de métiers et non seulement, au cours de cette période, il ne lui est pas possible d'intervenir dans le domaine économique, mais encore devant sa faiblesse, il voit se dresser des corps de métiers plus forts demandant et obtenant, comme sous Charles VII et Louis XI, des privilèges nouveaux.

C'est à partir du ^{xvi}e siècle que l'étatisme industriel commence à se former réellement.

La centralisation administrative, le souci d'une bonne police et surtout les besoins pressants et importants du fisc rendent alors plus nombreuses les interventions de la Royauté, consciente de plus en plus de sa force dans l'activité du Royaume.

Charles IX constitue le monopole de la fabrication des poudres; le monopole des transports publics à longue dis-

tance se développe intensément. L'Etat fait gérer le plus souvent ou, plus rarement, gère directement, des services industriels, soit dans un but d'intérêt général et militaire, comme les fabriques d'armes de guerre, de salpêtre, comme les constructions navales, soit dans un but plus spécialement fiscal, comme les fabriques de cartes à jouer, de monnaies, etc.

A la fin du ^{xv}^e siècle, la découverte de l'Amérique donne une force nouvelle au développement industriel et commercial dans toute l'Europe. Ce mouvement va être favorable à l'action de l'Etat dans ces branches de l'activité nationale, d'autant que, depuis le commencement du siècle se répandent avec plus de force et de cohésion les conceptions mercantilistes qui considèrent la prospérité industrielle et commerciale d'un pays, en rapport avec la fréquence et l'importance des interventions gouvernementales.

Cette idée de la nécessité de l'intervention de l'Etat dans le domaine de la production était particulièrement chère à la Royauté, fière de son pouvoir reconstitué et désireuse d'alimenter de cette façon ses finances.

Le ^{xvii}^e siècle voit la création — éphémère — de la Compagnie des Indes, puis, en 1605, celle d'une manufacture de draps et de toiles. La Royauté subventionne de nombreuses entreprises privées et sous Colbert, les interventions du pouvoir central se multiplient : des chantiers pour les constructions navales, des arsenaux, les manu-

factures de tapisserie des Gobelins et de Beauvais sont créées.

Mais il faut toujours noter que l'action de la Royauté dans le domaine économique n'est encore que rarement directe; jusqu'à la seconde moitié du règne de Louis XIV, elle continue à s'exercer surtout sous la forme de subventions, de concessions ou de privilèges accordés aux industries privées.

A partir de cette époque les interventions étatiques se multiplient : l'imprimerie nationale est un monopole de fait; le commerce et la fabrication du tabac sont également monopolisés, mais à part ces quelques exemples d'industries gérées directement par l'Etat, son action se manifeste surtout encore avec une fécondité extraordinaire par des réglementations du Commerce et de l'Industrie qui viennent d'ailleurs gêner et paralyser la production.

Jusqu'à la première moitié du XVIII^e siècle, l'étatisme se fait sentir dans les domaines les plus divers, mais après la faillite des grandes compagnies de Commerce et les déboires du financier Law, en particulier, il subit un recul marqué et même un effacement assez complet.

A partir de 1750 en effet, par réaction contre les trop nombreuses interventions de l'Etat, dont les résultats se sont affirmés très souvent désastreux, se dégage la conception d'un ordre économique spontané réalisé par le libre exercice de l'action individuelle. En même temps, la différenciation s'opère entre les notions d'économie politique et d'économie domestique, jusqu'alors étroitement unies.

Philosophes et physiocrates s'élèvent contre les concep-

que la centralisation administrative y fût très grande, d'assez nombreux budgets, annexes tel celui des poudres et des salpêtres (1818) et quelques établissements autonomes, dont la Caisse des Dépôts et Consignations (1816) premiers exemples d'autonomie financière légalement consacrée dont dérivent tous les budgets annexes, aux formes particulièrement nombreuses depuis lors.

Pendant environ un siècle, de 1750 à 1850, la doctrine libérale rayonne dans le monde entier : solidement assise en tant que théorie doctrinale, se présentant en un système scientifique logique qui dégage la notion de loi naturelle dominant les phénomènes économiques, elle fournit en même temps une politique économique très nette se résumant en la non intervention de l'Etat.

Répondant ainsi aux besoins d'individualisme et de rationalisme qui sont de l'essence même du tempérament français, le libéralisme semblait définitivement installé dans notre pays et paraissait devoir exclure à tout jamais la possibilité d'être remplacé par des doctrines différentes.

A l'inverse de ce qui s'est passé dans l'antiquité où le rôle économique de l'Etat semblait être de l'essence même de la Cité et où, cependant, il n'a pas tardé à être discuté et limité, le rôle de l'individu, exalté et mis au premier plan de l'Economie nationale par l'école libérale, depuis le XVIII^e siècle, semblait être définitivement accepté parce que inhérent au libre jeu des lois naturelles lumi-

neusement mis à jour, n'en a pas moins été critiqué et concurrencé à partir de 1850 environ.

Les courants de la pensée sont imprévisibles : les doctrines économiques résultantes et déterminantes, tour à tour, des conditions matérielles ambiantes, et de l'évolution des idées au milieu des quelles elles naissent et se développent sont empreintes du relativisme qui frappe toutes les conceptions humaines et elles se transforment en fonction du Temps et de l'Espace.

Et à l'encontre des prévisions les plus solidement assises, on constate ainsi que la doctrine libérale, plus précisément à partir du milieu du siècle dernier, n'a plus régné seule. Elle a eu, dès ce moment, à lutter avec d'autres doctrines et particulièrement avec un courant d'idées socialistes qui s'est reformé et manifesté depuis lors par des interventions de plus en plus nombreuses sur le terrain de la politique économique. Ces doctrines socialistes rapprochées par leur but commun qui est d'établir entre les hommes l'égalité de fait, de supprimer plus ou moins complètement la propriété et de socialiser l'économie, ont reconstitué la doctrine interventionniste.

D'origine aussi lointaine que celle de la propriété privée, dont il n'est qu'une forme de réaction, le socialisme a eu ses théoriciens illustres et nombreux. Platon s'en fit l'apôtre dans l'antiquité et Thomas Morus, au ^{xvi}^e siècle, en caractérisa la forme utopique. Trop éloignées des réalités, les doctrines socialistes n'eurent, à ces époques, qu'assez peu d'influence.

Sur la révolution de 1789, il semble même qu'elles n'aient que fort peu agi, car il ressort de l'étude des cahiers des revendications de 1789, reflet de l'opinion à la veille de la Révolution, qu'il n'y avait pas alors d'aspirations à l'égalité de fait.

La suppression des droits féodaux n'était nulle part réclamée sans indemnité et le vœu du peuple de 1789 était d'obtenir l'organisation d'un droit de propriété absolu, semblable au droit de propriété romain, et non pas d'obtenir la suppression même de la propriété.

Expression de conceptions philosophiques ou morales, le socialisme n'a quitté sa forme utopique dans laquelle depuis des siècles il s'était chrysalidé qu'à l'aurore du XIX^e siècle. Il n'est pas exagéré de dire que le développement du machinisme et les progrès scientifiques lui ont donné un élan nouveau, en le faisant passer du plan idéologiques sur le terrain expérimental.

Le développement de ces doctrines nouvelles, la diminution corrélative du rayonnement de l'école libérale s'expliquent par des causes économiques, politiques et philosophiques.

Causes économiques en premier lieu, nées de la croissance rapide de la grande industrie. Concentration du capital plus grande de ce fait, et opposition plus sensible aussi de la productivité avec la rentabilité, du gain de l'entrepreneur avec le salaire de l'ouvrier.

Exagération certaine de doctrinaires trop farouchement épris d'individualisme et qui dépassant pour le plus grand

dam du libéralisme, les limites assez larges cependant assignées au rôle de l'Etat par les premiers libéraux, en arrivèrent à lui refuser non seulement toute activité dans la production, mais encore un droit de réglementation sur les conditions du travail, sur celui du travail des femmes et des enfants dans les usines en particulier, et même comme le fit un Joseph Garnier, le droit pour l'Etat de battre monnaie...

Cette intransigeance perceptible aux plus simples rendit encore plus vive l'antinomie qui apparaissait entre l'intérêt général et l'intérêt individuel prôné par l'Ecole libérale.

Antinomie mise en évidence aux premiers jours de la naissance de la grande industrie par la misère des masses ouvrières, par un esprit de l'employeur trop exclusivement intéressé au gain, sans souci de la justice, et qui fit douter de la conception, fortement affirmée par la doctrine du « laissez faire », d'un équilibre spontané entre la production et le besoin social.

Les revendications d'une masse de travailleurs souffrant — une fois de plus — des douleurs qui accompagnent toute évolution, ne pouvaient permettre à l'Etat de continuer plus longtemps la politique du « *nihilisme économique* », la politique du « laissez faire, laissez passer ».

Très rapidement aussi le développement de la grande industrie a limité le régime de la concurrence par la concentration entre les mêmes mains des grosses entreprises

Représentant des intérêts parfois énormes, ces véri-

tables petits « états industriels » dans le grand Etat ne pouvaient laisser les pouvoirs publics indifférents.

Et cette raison, aujourd'hui plus encore qu'à cette époque, est l'une de celles qui permet de justifier avec le plus de force l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la production. A ces causes économiques générales vinrent s'ajouter des causes politiques qui donnèrent plus de force encore au développement des doctrines socialistes et à celui des interventions de l'Etat.

Le régime parlementaire et au milieu du siècle l'institution du suffrage universel permirent aux revendications populaires de s'imposer, revendications dictées malheureusement plus par une avidité de satisfactions immédiates que par le souci de leurs répercussions futures. La Révolution de 1848, de plus, a favorisé l'éclosion des idées socialistes qui se manifestaient avec force depuis 1840 et qui prenaient pour base la théorie du droit au travail exprimée par un Louis Blanc dans son *Organisation du travail* en 1839, par un Cabet dans son *Voyage en Icarie* en 1840, par un Constantin Pecqueur dans sa *Théorie nouvelle d'économie sociale ou politique* en 1842, ou par un Proudhon dans l'exposé de son système mutualiste.

A ces causes de deux ordres différents se mêlèrent les répercussions d'une philosophie religieuse qui se développa avec vigueur à partir de 1850 et qui se manifestait déjà en 1828 par la philosophie saint-simonnienne, par exemple, pour laquelle l'Etat et l'Eglise étroitement unis, comme le corps et l'esprit de l'homme, ont pour mission de per-

fectionner moralement, intellectuellement et physiquement la classe la plus nombreuse et la plus pauvre.

Pour la première fois avec Louis Blanc, Flocon et Albert, membres du Gouvernement provisoire, le socialisme avait accès au pouvoir, pour une courte durée, jusqu'aux journées de juin, où, écrasé, il alla chercher les sources de son évolution chez Karl Marx, installé à Londres à la même époque.

Dorénavant, teinté de marxisme, ce mouvement socialiste ne va cesser de s'étendre et de se manifester d'une façon de plus en plus fréquente et profonde par des interventions de l'Etat dans la réglementation du travail et dans la production et la répartition des richesses.

Ce mouvement étatiste que nous constatons et qui, depuis 1850, subit les changements de toutes les doctrines au contact des variations des milieux économique, social et intellectuel, se différencie des autres mouvements du même ordre, que nous avons rapidement examinés au cours des siècles.

Alors que dans l'Antiquité, cet étatisme découlait logiquement de l'idée particulière que la Cité incarnait, et qu'il se concevait même comme nécessaire, puisque le commerce et l'industrie naissants avaient besoin d'être protégés; alors que sous l'ancienne monarchie, cet étatisme avait ses causes dans une certaine jalousie du pouvoir central à l'encontre du pouvoir des individus et surtout dans les besoins fiscaux du pouvoir public; nous voyons apparaître depuis la seconde partie du XIX^e siècle, ajouté

à ces causes générales, cet élément nouveau que forment les doctrines socialistes, élément nouveau qui s'impose à l'attention de tous les sociologues avertis.

Le libéralisme est, cependant, resté en France prédominant jusqu'à nos jours, conservant à la Société ses deux bases essentielles, la liberté individuelle et l'initiative privée.

Le socialisme progresse chaque jour davantage, non plus séparé par un fossé profond de l'école libérale, mais relié à elle par toute une gamme d'écoles intermédiaires aux sources différentes, qui tout en respectant l'ordre naturel ne croient pas incompatible toute intervention de l'Etat.

Cette intervention de l'Etat se manifeste avec une fréquence sans cesse accrue, sous la forme de la réglementation surtout. La participation directe de l'Etat est moins développée, mais elle tend en ces dernières années à prendre une grande extension.

Au cours du ^{xix}e siècle, l'entreprise publique a eu un vaste champ d'activité dans l'organisation et la gestion des moyens de communications; en 1878 apparaissent les premiers réseaux des Chemins de fer de l'Etat. Gérés en service spécial, puis en 1882 en budget annexe, ils forment le premier budget industriel, bien qu'incomplet, de nos finances françaises.

A la veille de la guerre de 1870, les tabacs, les P. T. T., l'Imprimerie Nationale, les poudres et salpêtres sont exploités en monopoles. Les difficultés financières con-

sécutives aux hostilités rendent ces créations de monopoles plus fréquentes encore : par la loi du 2 août 1872, on décide le monopole des allumettes; le monopole des alcools est proposé, mais non accepté.

Ce mouvement en faveur des monopoles est encore accélééré par l'exemple du socialisme d'Etat qui se développe avec vigueur en Allemagne et en Europe centrale.

En 1894, Jaurès dépose à la Chambre deux propositions de lois tendant à monopoliser l'importation des blés et farines et à nationaliser les Mines.

Cette participation de l'Etat dans le domaine économique s'est manifestée surtout sous la forme de régies municipales. C'est en Angleterre d'ailleurs — foyer de l'école libérale — que ces régies se sont développées avec le plus de force : c'est Manchester, la cité classique de l'initiative de l'individu, qui a été la première dans cette voie¹.

Parallèlement à ce mouvement d'autonomie économique, on constate dans la période d'avant-guerre un mouvement aussi vaste d'autonomie administrative².

Les budgets annexes prennent chaque jour une importance plus considérable.

1. Manchester en 1824 fabriquait son gaz; Leipzig en 1838; Colmar en 1851; Copenhague en 1858; Birmingham en 1875.

2. La loi du 9 avril 1881 crée la Caisse d'Epargne Nationale, budget annexe; la loi du 28 avril 1893 accorde antinomie aux Facultés; la loi du 16 avril 1895 crée la Caisse des Musées; la loi du 25 février 1901 institue le budget annexe de l'Ecole Supérieure des Mines de Paris; la loi du 30 mars 1902 confère l'antinomie aux exploitations agricoles des Ecoles d'agriculture; la loi du 31 décembre 1907 crée le Museum d'Histoire Naturelle, l'Ecole Centrale d'Arts et Métiers; la loi du 27 février 1918 porte création de l'Office National de Législation étrangère.

En 1908, le rachat par l'Etat du chemin de fer de l'ouest vient s'ajouter au budget annexe des chemins de fer de l'Etat.

En 1911, les poudres et les salpêtres constituent un nouveau budget annexe industriel.

En résumé, la situation avant la guerre reflète donc au point de vue administratif, une désagrégation croissante du budget général en budgets annexes autonomes.

Au point de vue économique, l'intervention de l'Etat se manifeste avec variété et abondance dans le domaine de la réglementation du travail; dans celui de la production, son intervention directe est moins prononcée surtout si on la compare à ce qu'elle est à la même époque dans un certain nombre de pays, dans l'Europe centrale en particulier.

Jusqu'en 1914, les résultats de la gestion étatiste en France étaient peu favorables : tant que la création d'un service d'Etat industriel était demandé dans un but spéculatif, en vue d'un intérêt général supérieur, il ne pouvait être question de réclamer à sa gestion d'être bénéficiaire. Mais lorsque, comme cela se produisit dans les années qui précédèrent directement la guerre, le monopole de l'Etat commençait à être présenté par ses partisans, comme une source appréciable de revenus pour la collectivité, les résultats de la gestion devenaient intéressants.

L'étude de ces bilans a montré d'une façon générale des résultats peu heureux : M. le Président Poincaré s'exprimait à ce sujet de la façon suivante :

« On peut créer de nouveaux monopoles industriels, sans rien faire qui puisse apparaître aux économistes comme une innovation redoutable. Mais ceux qui existent sont-ils productifs ? Les études que j'ai fait faire par un Administrateur ne sont pas très encourageantes. »

CHAPITRE II

EVOLUTION DE L'ETATISME PENDANT LA GUERRE DE 1914

Pendant la guerre, le rôle de l'Etat grandit considérablement.

De 1914 à 1918, le point de vue national seul domine : l'Etat a le devoir de porter à son maximum la force productive et défensive de la Nation.

Dans une organisation économique brusquement bouleversée, c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient d'assurer la défense du territoire et pour cela, de fabriquer des canons et des munitions, d'assurer le ravitaillement des armées et des populations.

Jusqu'en 1915, le rôle industriel de l'Etat en France a été cependant assez réduit, le plus souvent indirect.

Pour l'armement, il s'adressé non seulement à ses arsenaux, mais aussi à l'industrie privée. Les achats nécessaires en pays neutres ou alliés sont effectués par des commissions à demeure, en relation avec les groupements privés.

A partir de 1916, la période de tâtonnement et de recherches terminée, et les besoins de la guerre se faisant

plus importants, l'Etat produit par lui-même; il crée et exploite des usines.

Alors que pendant la première période des hostilités, l'action économique de l'Etat avait pour seule cause la défense nationale, à partir de 1916, elle est en plus soumise à des préoccupations d'ordre politique et social¹.

L'hypertrophie obligatoire des attributions du pouvoir central dans un pareil moment rendait possibles toutes les expériences étatiques, et, de fait, elles furent tentées en quantité imposante.

L'Etat se fit constructeur de canons et de matériels de guerre, il devint fabricant de vêtements et d'articles d'habillement pour les troupes et les populations. Il assura l'alimentation et créa des fabriques de produits alimentaires.

Son rôle d'acheteur se développa d'autant; facile sur le marché national par le simple jeu de la réquisition ou par la vente de gré à gré qui remplaça totalement le régime de l'adjudication, il était plus délicat sur les marchés internationaux neutres et alliés. Les méthodes les plus diverses ont eu cours pour effectuer ces achats : leur seul souci était l'obtention du maximum de produits dans le minimum de temps.

Ce rôle d'acheteur, si important pour tout industriel, même lorsque cet industriel est l'Etat, a été l'un de ceux

1. En particulier, proposition Nadi en 1917, tendant à instituer un monopole d'Etat des assurances. Projet Ribot en 1915 sur le monopole des alcools.

2. Loi du 30 novembre 1917 en particulier sur la réquisition générale des céréales.

qu'il a rempli avec le moins de succès au cours de la guerre. La commission parlementaire qui remplaça la commission des contrats instituée dès 1915 au Ministère de la Guerre, et qui avait pour but d'étudier certains marchés, a déposé des rapports dont la lecture est édifiante et pénible même parfois¹.

L'Etat exerça en outre un droit de contrôle sévère sur tous les achats à l'étranger faits par les industriels privés. Grand pourvoyeur de toute l'industrie, l'Etat en vint par là même à exercer un monopole du commerce extérieur, forme aigüe de l'étatisme, que l'on retrouve à l'heure actuelle sous un aspect semblable mais pour des raisons différentes en Russie soviétique. Limitant la consommation, annihilant les effets de la loi de l'offre et de la demande par une stabilisation artificielle des prix dès 1916, il prit en mains l'exploitation des moyens de transport. Contrôlant simplement l'exploitation des chemins de fer², il organisa par contre la Marine marchande dès 1914³ allant du simple contrôle à la réquisition générale et à la construction des navires. Ainsi, dans tous les domaines de l'économie nationale, l'Etat, directement ou indirectement, au cours des hostilités est donc intervenu.

De cette immense expérience étatiste aux formes mul-

1. En particulier : rapport Dupuis, 20 décembre 1920; rapport 905; affaire des fraudes de l'usine Delage; rapport Flandin sur les marchés de l'Aéronautique; rapport Perchot sur les achats de munitions; rapport Boret sur les marchés Baumann; rapport Milan, Sénat, 1916.

2. C'est en vertu de lois et décrets prévus en la matière : loi du 24 juillet 1873; loi du 13 mars 1875; loi du 28 décembre 1888.

3. Décret du 11 août 1914.

tibles, est-il possible de tirer des conclusions objectives quant aux résultats ? Nous ne le croyons pas et cela pour de nombreuses raisons.

Tout d'abord parce que, le voudrait-on, qu'il ne serait pas possible de le faire avec précision. Les chiffres manquent en effet pour étudier impartialement la question : l'examen des budgets de guerre que nous avons entrepris, est sans grand intérêt car les comptes spéciaux y pullulent et rendent une vue d'ensemble impossible. Il est même regrettable de constater que plus de douze ans après la fin des hostilités, l'Inspection des Finances n'ait achevé l'étude de ces comptes que pour un petit nombre d'entre eux. La connaissance exacte des résultats des entreprises d'Etat aurait eu un intérêt énorme dans les années qui suivirent l'armistice, car elle aurait permis de mettre en valeur certains défauts inhérents à l'étatisme industriel, qui se sont manifestés très nettement au cours des expériences de guerre : cette connaissance des imperfections aurait permis soit d'améliorer la gestion publique, soit même de l'écarter dans beaucoup de cas.

Mais pourrait-on même établir un bilan sincère des industries étatistes de guerre que l'interprétation des résultats obtenus nous paraîtrait encore bien difficile. Une période d'hostilité telle que celle qui a existé entre 1914 et 1918 amène une perturbation totale dans l'économie nationale ; le jeu normal des lois économiques est faussé. La production n'a plus qu'un but : concourir à la défense du pays sans se préoccuper de la notion du prix

de revient véritable. Les résultats d'un étatisme industriel de guerre seraient donc délicats, sinon impossibles à interpréter.

Mais, d'une façon générale, il est cependant nécessaire de noter que cette expérience a mis en relief, surtout dans le domaine de l'Etat acheteur, des imperfections très graves qui paraissent être difficilement imputables aux seules conditions exceptionnelles du moment.

Mauvais choix des agents chargés de ses achats, absence de clauses précises dans les contrats pour sauvegarder les droits de l'acheteur, ignorance surtout du prix de revient amenant l'Etat à consentir des prix fabuleux à ses fournisseurs, à un point tel qu'il a fallu une législation spéciale pour faire rembourser des bénéfices de guerre par trop exagérés, à un point tel également qu'en juillet 1916, il a été démontré que l'Etat donnait à ses seuls fournisseurs d'obus en fonte aciérée, 14 millions de francs de bénéfices anormaux...

Achetant cher, fabricant mal, vendant à bas prix, les pertes de l'Etat au cours de la guerre ont été énormes.

CHAPITRE III

EVOLUTION DE L'ETASTISME APRES LA GUERRE DE 1914-1918

La Guerre terminée, les raisons exceptionnelles qui avaient motivé les interventions de l'Etat dans le domaine économique, prenaient fin.

En France, l'opinion publique modérée tirant argument des résultats financiers désastreux des entreprises publiques du temps de guerre en demanda la suppression totale.

Cette période commença donc par la liquidation de l'économie de guerre, liquidation qui s'opéra petit à petit et non pas sans hésitations et difficultés. Les différents monopoles industriels que l'Etat s'était vu dans l'obligation de s'attribuer sous la pression des événements disparurent presque tous.

On constate de ce fait dans les années qui suivirent l'armistice un mouvement de recul très net de l'étatisme en France.

Et le discrédit qui s'attachait à toute gestion industrielle publique était si grand que, fort probablement, il se

serait très profondément accentué, si les difficultés financières nées de la guerre n'étaient venues redonner aux idées interventionnistes une nouvelle raison de se manifester sur le terrain des réalisations.

Le mouvement anti-étatiste n'a été que de très courte durée et n'a permis d'opérer que de très légères réformes dont un exemple entre autres est celui de l'Administration des P. T. T. qui concéda son service de T. S. F. à une Société privée.

En vérité, l'étatisme industriel continuait à progresser et il allait apparaître de suite que bien que son orientation fut quelque peu différente de celle qu'il avait eue avant la guerre, il s'était considérablement renforcé :

— *Etatisme industriel* qui tend de plus en plus à substituer l'intervention de l'Etat à l'activité de l'individu;

— *Etatisme administratif* parallèle qui concentre chaque jour davantage entre les mains des agents de l'Etat la gestion ou la tutelle des services publics à tous les échelons municipaux ou étatistes.

Et il ne pouvait d'ailleurs en être autrement, car une expérience aussi complète de l'extension des attributions de l'Etat que celle que nous avons enregistrée pendant la guerre ne pouvait pas ne pas laisser après elle des traces profondes.

Traces profondes dans les esprits tout d'abord car ils se sont habitués à ce que l'Etat intervienne directement dans la production. Et le caractère difficile et anormal du moment, très habilement exploité par les parti-

sans de l'interventionnisme, a permis de rejeter dans l'ombre les résultats malheureux des gestions de guerre.

Traces profondes dans les esprits aussi, car une guerre aussi importante que celle que nous avons subie tout en mettant particulièrement en relief la souveraineté de l'Etat relégué au contraire au second plan la notion des libertés individuelles.

Plus encore l'expérience des débuts de la guerre a mis en évidence la nécessité en temps de paix de l'organisation de la Nation armée, organisation qui ne peut appartenir qu'au pouvoir central et qui lui permet de légitimer aisément ses empiètements sur le domaine des initiatives privées, soit par un contrôle des industries particulières, soit par une gestion directe d'industries indispensables à la défense nationale.

Cette influence de la guerre sur le développement des idées interventionnistes s'est manifestée également sur notre droit budgétaire. Le relâchement de la politique financière de notre économie de guerre a en effet réagi vivement sur la rigueur des règles budgétaires classiques¹. L'unité du

1. Le Ministre des Finances, M. de Lasteyrie s'exprimait ainsi à ce sujet dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923 : « la charge des « comptables du Trésor a pendant et depuis la guerre, dépassé toutes les « prévisions. Nous n'avions en 1914 aucune idée des formidables dépenses « d'armement que nous étions appelés à engager. Il faudrait encore mentionner la comptabilité de divers organismes nouveaux : offices départementaux des pupilles de la nation, comités départementaux des mutilés de la guerre, offices agricoles, etc., etc... Toutes ces opérations déferlaient aux caisses des comptables qui, débordés se trouvaient incapables « de se conformer aux règles traditionnelles qui assurent la centralisation « des écritures des dépenses de l'Etat. »

budget en particulier a été fortement compromise par la création de nombreux comptes hors budget. Le contrôle parlementaire s'en trouvait d'autant diminué, et ce que les réformateurs les plus hardis d'avant 1914 n'avaient pas osé réaliser, se trouva consacré par la force des événements.

En fait, le nombre des budgets annexes ne cesse de croître d'année en année. Notons entre autres depuis 1918 la création du Budget annexe des Chemins de fer d'Alsace et Lorraine et de celui des Manufactures d'Etat en Alsace-Lorraine. Notons également le Budget annexe des P. T. T. en 1925, l'autonomie accordée aux Manufactures de Sèvres, de Beauvais, des Gobelins en 1926, et celle accordée aux Chemins de fer de l'Etat la même année.

La guerre enfin, par la lourde dette qu'elle fait peser sur les finances publiques, ouvre largement ainsi la voie à l'étatisme. Des finances obérées, des charges publiques très lourdes ont été de tous temps, nous l'avons vu, favorables à l'éclosion de réalisations étatistes.

Et c'est cette dernière conséquence de la guerre, peut-être plus que les autres, qui a donné aux formes présentes d'intervention industrielle de l'Etat sa caractéristique essentielle.

— Alors, en effet, qu'avant la guerre, l'étatisme industriel avait pour causes des essais de réformes sans but lucratif,

— Alors qu'au cours de la guerre, la mainmise du pou-

voir central sur la vie économique s'était imposée par les nécessités de la défense nationale.

— Après la guerre, le terrain des réalisations pratiques étant tout préparé, des besoins d'argent importants pour faire face aux difficultés de la situation financière s'ajoutent aux causes antérieures et permettent à l'étatisme industriel de s'exercer directement.

L'entreprise industrielle de l'Etat doit, dorénavant dans la pensée de ses partisans, non plus seulement servir l'intérêt général, mais encore apporter des bénéfices au Trésor.

Le but *spéculatif* assigné à l'entreprise d'Etat est caractéristique de la période d'après-guerre. Pour atteindre le but, il fallait trouver entre la régie directe, difficile à réhabiliter, et la concession à laquelle la majorité de l'opinion du pays est hostile, par ce qu'elle est basée uniquement sur le profit, une forme de gestion intermédiaire se rapprochant de l'entreprise privée, la seule rémunératrice. Pour cela des essais différents furent tentés :

La forme de l'économie mixte, largement développée en Allemagne, en particulier, mélange d'économie publique et d'économie privée, fut envisagée : laissant à l'économie privée ses méthodes de gestion commerciale, et son organisation en société anonyme, l'Etat prend des actions dans l'entreprise et se réserve, de ce fait, un droit de contrôle et de participation dans la gestion.

Séduisante en apparence parce que associant à l'apport financier de l'Etat les qualités de l'entreprise individuelle,

Il a été souvent question de l'appliquer sans qu'il ait été donné suite à ces projets : c'est sous cette forme notamment qu'avait été proposée la gestion des mines domaniales de potasse d'Alsace, celle de la fabrication de l'ammoniaque synthétique ainsi que l'exploitation des P. T. T. et des chemins de fer de l'Etat et l'aménagement de la force hydraulique du Rhône.

Les difficultés soulevées par sa mise en pratique l'ont été en grande partie par les partisans mêmes de l'interventionnisme qui croyaient voir en cette forme de gestion une diminution du prestige de l'Etat qui, en l'adoptant, reconnaîtrait, non seulement son incapacité entière de gestion dans le domaine économique, mais encore réduirait son rôle à peu près à celui d'un actionnaire d'une société anonyme, alors que son action devrait, pour ses partisans, être prépondérante.

Un deuxième procédé consistait, tout en maintenant la régie dans le cadre des services de l'Etat, à en rendre plus souples l'organisation, les modes d'exploitation et particulièrement la comptabilité.

Ces différentes améliorations tendent à rendre le service public plus autonome budgétairement et plus autonome dans sa gestion.

Une autre solution était celle de l'office national industriel. Ce mode d'intervention de l'Etat dans le domaine économique a eu les faveurs — et ne semble pas les avoir perdues — de ces dernières années.

L'étatisme économique semble prendre une forme nouvelle dans celle de l'Office National.

DEUXIÈME PARTIE

L'Office National industriel

CHAPITRE PREMIER

GENERALITES SUR LES « OFFICES NATIONAUX »

Avant d'en arriver plus spécialement à l'étude de l'Office National, sous sa forme industrielle, nous pensons qu'il est utile d'examiner dans son aspect général, la question de « l'Office National ».

« L'Office National » est un terme qu'aucun texte législatif n'a défini et le manque de précision qui s'y attache n'est pas fait pour faciliter l'étude de ce sujet.

De plus, il est incontestable, nous le verrons, qu'il y a une certaine solution de continuité entre certains des organismes qui portent cette dénomination, et de ce fait la connaissance de la notion générale de « l'Office National » est nécessaire et indispensable à la clarté d'une étude sur l'Office industriel.

Les offices forment une forêt très dense et dont l'obscurité paraît souvent avoir été recherchée à dessein : à celui qui la veut connaître, il faut, pour s'y frayer un chemin, un lourd bagage de patience, de travail et de temps.

En présence du très grand nombre de ces offices nationaux, plusieurs questions se posent :

Y a-t-il tout d'abord, sous cette même dénomination des organismes ayant des caractères spécifiques semblables.

Si cela est, quels sont ces caractères identiques et sont-ils suffisamment importants pour permettre d'englober dans une même définition tous les organismes dénommés offices nationaux.

Si ces caractères ne se retrouvent pas dans tous les offices nationaux d'une façon assez nette, se retrouvent-ils chez certains et peuvent-ils permettre de les classer en un certain nombre de catégories.

Y a-t-il enfin des organismes qui, bien que ne s'appelant pas « Office National » en ont les caractères et peuvent ainsi être classés parmi eux ?

Ce sont là quelques-unes des principales préoccupations qui ont dicté le début de nos recherches en la matière.

Et pour répondre à ces questions préliminaires, il nous semble commode de passer en revue les principaux offices nationaux, en se conformant pour ce faire à l'ordre chronologique.

Sans remonter jusqu'à la Restauration, époque à laquelle on pourrait retrouver dans certains budgets autonomes, des services publics très voisins des offices, sensiblement, depuis le début du ^{xx}e siècle, les Offices suivants ont été créés :

Office National du Commerce Extérieur 1898

Office Colonial en 1899

Offices des Renseignements Agricoles 1901

Office du Travail

Office du Placement 1904

Office National de la Navigation 1912

Office National du Tourisme 1910

Office des Transports maritimes en 1913

Office de Législation étrangère 1912, etc...

Du point de vue administratif, ces offices se caractérisent par l'octroi de la qualité d'établissement public avec la personnalité civile et une capacité juridique étendue.

Notons de suite que, si théoriquement l'Office National est un service personnifié, ayant un patrimoine distinct de celui de l'Etat, en fait, il n'est pas un véritable établissement public proprement dit, mais seulement un service auquel est attribuée *l'individualité financière*, car les déficits de sa gestion sont pratiquement toujours couverts par le Trésor de l'Etat. De l'assignation de recettes qui caractérise essentiellement la personnification d'un service public, l'Office n'en a que les inconvénients pour le Trésor public.

Du point de vue financier, l'autonomie budgétaire est accordée à l'Office. Son budget est fixé et délibéré par un Conseil d'Administration et approuvé — approbation toute formaliste — par le Ministre intéressé et par le Ministre des Finances. Le budget doit être soumis pour approbation aux commissions compétentes des Chambres, à la fin de chaque année.

Au point de vue économique, ces offices d'avant-guerre forment un mélange hétéroclite où pêle-mêle, se trouvent des établissements publics ayant des buts les plus différents. Ils ont, cependant, un caractère commun, *c'est d'être à but spéculatif*. Ce sont, pour la plupart, de simples bureaux ou directions de ministères que l'on a rendu autonomes pour leur permettre de vivre en marge du budget — et de recueillir les avantages de cette situation — et pour aider, conseiller, renseigner les entreprises privées, pour concentrer et donner une approximation d'unité aux directives et aux initiatives isolées.

Leur objet est donc essentiellement d'ordre supérieur, national et désintéressé.

Pendant la guerre, la formule des offices a connu une ère de vogue extraordinaire. Les attributions de l'Etat ayant à se manifester dans les domaines les plus divers et les plus techniques, leur démembrement en offices nationaux était une solution facile, pratique et élégante. A ces offices de guerre, doivent être rattachés ceux qui, dès après l'armistice, dans cette période de plusieurs années au cours de laquelle il fallut liquider les suites de la guerre, ont eu ou ont encore pour objet la continuation ou la liquidation de services de guerre.

C'est ainsi que l'on connut pendant et par la suite de la guerre :

L'Office National des Mutilés et réformés

L'Office des biens et intérêts privés

L'Office de vérifications et de compensation de créances

L'Office National des pupilles de la Nation

L'Office de reconstitution industrielle des départements
victimes de l'invasion

L'Office de reconstitution agricole

L'Office de la liquidation des stocks

L'Office National des Combattants

L'Office national des convalescents

L'Office national de la main-d'œuvre agricole

L'Office des produits chimiques et pharmaceutiques
et un certain nombre d'offices nationaux dont l'existence
fut éphémère, tels :

L'Office central des céréales

L'Office des fourrages

L'Office central des relations franco-américaines

L'Office du travail des internés en Suisse

L'Office national de coordination des secours dans les
régions envahies

L'Office national de la Presse

L'Office central des vivres

L'Office central de Placement des chômeurs et des
réfugiés, etc...

Nés de considérations extraordinaires et anormales,
ces organismes ont cessé d'exister avec le retour de la
période normale d'après-guerre.

Quelques-uns existent cependant encore, l'Office na-
tional des Pupilles de la Nation, par exemple. L'étude de

leurs caractères principaux est sans grand intérêt. Mais tous ont laissé une trace profonde — nous l'avons déjà noté — dans les esprits. Bien que les résultats de leurs gestions aient été désastreux pour la plupart, ils n'en ont pas moins servi puissamment la cause de l'étatisme en créant une sorte d'accoutumance à cette idée de l'exercice des fonctions de l'Etat dans les domaines les plus divers de la production et de l'activité nationale.

Après la guerre, la création « d'Offices nationaux » ne disparaît pas, tout au contraire :

Aux Offices nationaux d'avant-guerre, s'ajoutent de nouveaux établissements publics qui forment de véritables services administratifs :

Office national de l'hygiène social;

Office national de propagande économique;

Office national météorologique;

Office national des recherches scientifiques et industrielles et des inventions;

Office national de la propriété industrielle;

Office national universitaire;

Institut des recherches agronomiques;

Office de législations étrangères et de droit international;

Caisse de la Réunion des musées nationaux, etc...

Mais à cette catégorie d'offices, identiques par les buts poursuivis à ceux d'avant-guerre, s'ajoutent de nouveaux offices nationaux dont l'objet est *commercial* ou *industriel*, et dont la création est en grande partie une conséquence de l'agrandissement du domaine de l'Etat du fait

de la guerre, et d'un courant d'idées dont nous avons parlé.

Tels sont l'Office de la Navigation, sous sa dernière forme (1921).

L'Office national des pétroles et des combustibles liquides;

L'Office national de l'Azote;

et sans en avoir le nom :

Les mines domaniales de la Sarre;

Les mines de potasse d'Alsace;

et par la procédure des décrets-lois du 16 novembre et du 1^{er} décembre 1926 (complétée par les deux décrets du 28 décembre 1926) les deux réseaux de Chemins de fer de l'Etat et de l'Alsace-Lorraine¹.

L'organisation de ces offices, leur fonctionnement, leur degré d'autonomie financière et administrative les différencient très nettement des autres offices d'avant guerre ou d'après guerre que nous avons considérés. Nous dégagerons dans la suite de ces pages les caractéristiques des offices industriels et commerciaux.

Pour l'instant, nous arrêtant à ce point de notre étude, pouvons-nous tirer de ce rapide exposé aux énumérations fastidieuses, sans doute, mais nécessaires, quelques idées générales sur les caractères de ces services ?

Il apparaît de suite que l'incohérence la plus grande a marqué la création des offices.

Cependant, au milieu de cette floraison d'offices abondante et variée, il nous paraît possible d'opérer une im-

portante classification qui permet de ranger dans une même catégorie tous les offices nationaux à but désintéressé — offices administratifs — et dans une deuxième catégorie tous ceux dont le but est commercial ou industriel.

Mettant à part les offices nationaux de la période de guerre que nous venons de citer antérieurement et dont l'étude ne peut être intéressante parce que ces organismes ayant répondu à des besoins extraordinaires ne peuvent contribuer à une étude objective et générale, nous voyons de suite que cette division en offices à but spéculatif et en offices à but lucratif correspond essentiellement à l'étude chronologique que nous avons faite au début de ce chapitre.

Avant la guerre, les offices sont uniquement à but spéculatif.

Depuis la guerre, viennent s'ajouter à cette forme de services publics administratifs des offices industriels et commerciaux, véritables services économiques.

Avant d'en arriver à étudier plus particulièrement cette dernière forme d'offices, nous allons préciser la notion de l'Office administratif.

SECTION I

OFFICES NATIONAUX, SERVICES ADMINISTRATIFS.

Ces offices nous intéressent tout d'abord parce que chronologiquement, ils ont précédé les formes industrielles et

commerciales d'offices et qu'ils leur ont donné en plus du nom, une partie de leur armature administrative.

Ils nous intéressent aussi parce que, sous cette appellation identique, il est curieux de remarquer que ces deux catégories d'offices tendent à des fins opposées :

L'office non industriel, en effet, seconde, aide et dirige l'industrie privée, l'initiative individuelle.

L'office industriel, tout au contraire, tend à substituer l'Etat à l'individu dans certains domaines de l'activité économique.

Alors que la première forme d'office s'oppose au socialisme et au collectivisme et constitue une sorte de politique que nous appellerons une politique de « l'industrie dirigée » la deuxième forme d'office accroît de jour en jour le rôle de l'Etat au détriment de celui du particulier.

C'est ainsi que la même dénomination recouvre tout à la fois deux sortes d'organismes dont les derniers créés ont emprunté aux premiers, non seulement le nom, mais encore certaines caractéristiques administratives et financières alors que, par leurs résultats, ils sont opposés.

La seule énumération des organismes de la première catégorie, ceux que nous caractérisons par leur but désintéressé, montre une diversité extrême et quelque peu extravagante.

Sous la même dénomination d'« Office » se trouvent rangés côte à côte des services aux buts les plus divers, et par contre, des organismes que l'on pourrait parfaitement

qualifier d'offices, n'en portent pas le non, telles en particulier, la Caisse autonome d'amortissement, la Caisse de la réunion des musées nationaux, la Caisse nationale de crédit agricole, les Manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, l'Institut des recherches agronomiques, l'Agence générale des Colonies, etc...

Bien que ces offices administratifs aient des constitutions différentes ayant à faire face à des buts très divers, leurs caractéristiques principales se ressemblent. Ce sont, en résumé, les suivantes :

Leur Direction est assurée par un Directeur nommé par le Ministre, (sur la proposition du Conseil d'Administration) et par un Conseil d'Administration à composition variable, mais dont la majorité appartient toujours aux membres nommés par le Ministre.

A titre d'exemple : le Conseil d'Administration de l'Office national du Commerce extérieur comprend :

19 membres : 2 sénateurs et 2 députés élus par leurs assemblées; le Président de la Chambre de Commerce de Paris; 10 personnes désignées librement par arrêté du Ministre du Commerce; 4 représentants élus par l'Association des Présidents de Chambres de Commerce de France

Le Conseil décide : le Directeur exécute les décisions du Conseil, il liquide et ordonne les dépenses.

Il y a là, en somme, un régime voisin, à dessein, du régime des sociétés privées.

Le Conseil d'Administration est l'organe principal. Son

degré d'indépendance par rapport au pouvoir central est variable : l'appréciation de l'autonomie d'un office est fonction des pouvoirs plus ou moins grands conférés à son Conseil. Il est très net de constater que ces pouvoirs, faibles au début du xx^e siècle, augmentent progressivement. Cet accroissement de l'indépendance des offices en fonction inverse de leur ancienneté s'est manifesté d'une façon tout à fait caractéristique lors de la récente réorganisation de certains offices : l'Office national de la Navigation, l'Office national du tourisme et celui du commerce extérieur, notamment.

Autour du Ministre, grand maître de l'Office, existe un Conseil supérieur.

A titre d'exemple, voici la composition du Conseil supérieur de l'Office des pupilles de la Nation :

1^o Membres de droit :

Le Ministre de l'Instruction publique, président.

Le Président du Conseil municipal de Paris;

Le Président du Conseil général de la Seine,

Les maires des cinq plus grandes villes de France;

Les présidents des conseils généraux des 5 départements les plus peuplés;

Le Grand Chancelier de la Légion d'Honneur;

Le Premier président de la Cour de cassation;

Le Directeur de l'Agriculture;

Le Directeur de l'Assistance publique de Paris;

Le Directeur de l'enseignement supérieur;

Le Directeur de l'Enseignement secondaire;

Le Directeur de l'Enseignement primaire;
Le Directeur des Affaires civiles et du sceau.

2^o Membres nommés :

Un Conseiller d'Etat;

Un membre du Conseil de Surveillance de l'Assistance publique de Paris;

Un membre du Conseil supérieur de l'Hygiène publique

Un représentant du Ministère de la Guerre;

Un représentant des Ministères de la Marine, Finances, Affaires étrangères, Travaux publics, Colonies;

5 personnes choisies à raison de leurs compétences spéciales, 2 pères, 2 mères d'enfants adoptés par la Nation

3^o Membres élus :

3 sénateurs;

4 députés;

1 délégué de l'Institut;

1 délégué de l'Académie de Médecine;

6 délégués du Conseil supérieur de l'Instruction publique;

6 délégués des syndicats agricoles;

6 délégués des syndicats patronaux;

6 délégués de l'Office des Mutilés et Réformés de guerre;

2 délégués des associations coopératives ouvrières de production et de consommation;

4 délégués des sociétés de secours mutuels;

12 délégués des associations philanthropiques s'occupant des orphelins de guerre;

12 délégués des associations de mutilés.

En résumé, ce Conseil supérieur est composé de fonctionnaires et de particuliers; son rôle est parfois simplement consultatif et secondaire (Office National des Mutilés) tantôt consultatif et décisif (Office des recherches scientifiques) et dans ce dernier cas, il partage en proportion variables, les pouvoirs du Conseil d'administration. Il est chargé également d'élire un certain nombre des membres du Conseil d'Administration.

Le régime financier de ces offices non industriels est, en plus simple, semblable à celui de l'Etat. Les règles générales de la comptabilité publique leur sont appliquées; des règles spéciales sont prévues pour permettre le contrôle de l'Administration centrale sur la gestion de l'Office.

Ce contrôle s'exerce tout d'abord par un fonctionnaire du Ministère des Finances qui est de droit compris dans le personnel du Conseil d'Administration de l'Office et même aussi dans certains offices — celui des Combustibles liquides par le décret du 14 septembre 1925 (article 30), par la présence d'un Contrôleur des dépenses engagées dans le Conseil d'Administration, avec « voie consultative pour les questions financières ».

Le budget est soumis à l'approbation du Ministre dont l'Office dépend et souvent même en plus à l'approbation du Ministre des Finances.

Ce contrôle, parfaitement organisé en théorie, fonctionne très mal en pratique. Le rapport des inspecteurs des finances demeure strictement confidentiel et le contrôle du Ministre des Finances est purement bureaucratique :

certaines offices ne lui envoient d'ailleurs aucun compte; d'autres tel l'Office des Prêts d'Honneur, lui communiquent simplement un rapport à titre documentaire, sans être passibles d'aucune sanction; la Caisse Nationale du Crédit agricole ne sollicite qu'un simple arrêté ministériel pour l'approbation de son budget.

Mais, à part ces différences de détails assez nombreuses et déconcertantes, compte tenu également que des organismes identiques cachent sous une diversité d'expression et qu'une identité d'expression recouvre une diversité d'organismes, sans oublier, de plus, qu'en aucun texte, le législateur n'a donné de l'Office national une définition susceptible d'être retenue et qu'on ne peut la dégager que de l'étude des textes mêmes, nous définissons l'Office National à but désintéressé de la façon suivante : un établissement public ayant la personnalité morale, possédant l'autonomie financière contrôlée par le pouvoir central; ayant pour but l'intérêt national, soit en favorisant le développement et la coordination des industries privées (Office des recherches scientifiques), soit en assurant des services d'utilité générale et secourable (Office des Pupilles de la Nation, Office de l'Hygiène, etc...)

SECTION II

OFFICES NATIONAUX, SERVICES INDUSTRIELS

Nous rangeons dans une deuxième catégorie les offices à but lucratif. Ces offices dont la conception s'est affirmée

surtout depuis la guerre, sont des organismes chargés de gestions industrielles et commerciales, ce qui n'exclut pas d'ailleurs pour eux la recherche cumulative d'un but d'intérêt général. Tel est, par exemple, l'Office national de l'Azote qui a la double mission de fabriquer des engrais azotés et d'assurer à la défense nationale les matières premières nitrées nécessaires à la fabrication des explosifs.

Entreprise industrielle ou commerciale, son organisation tend à se rapprocher de celle de l'entreprise privée, la seule qui, de tous temps, de soit montrée apte à fournir une gestion bénéficiaire.

Nous avons déjà vu antérieurement¹ que l'Office national industriel n'est pas la seule tentative d'industrialisation faite par l'Etat, mais qu'au contraire, depuis la guerre, un certain nombre d'essais ont été effectués en vue de rendre les services publics capables de répondre avec moins d'insuccès aux fins économiques qui leur sont demandées en plus des fins administratives qui jusqu'alors leur étaient seules confiées.

L'Etat sans doute, gèrait déjà directement avant la guerre des industries ; mais son action ne s'exerçait dans ces sens que d'une façon limitée et dans ce cadre restreint, il n'en était pas moins nettement déficitaire.

La régie directe qui est une forme d'exploitation des entreprises publiques qui réussit assez bien dans certains pays, n'est que difficilement défendable en France.

Aux vices inhérents aux régies directes dans l'ordre

1. Cf. p. 38.

économique : absence d'intérêt personnel des exploitants dans la réussite de l'affaire, pas d'adaptation de la comptabilité publique à l'exploitation économique, s'ajoute chez nous particulièrement, une « tare politique » qui tend à faire considérer les services publics non en fonction de l'intérêt général mais en fonction de l'intérêt d'un certain nombre de particuliers.

De plus, les expériences répétées au cours de la guerre étaient encore moins encourageantes dans leurs résultats et il apparut comme impossible au lendemain des hostilités de continuer à gérer le domaine industriel ou commercial de l'Etat de la même façon ; d'autant que ce domaine était très fortement accru et par des industries que la guerre a amené l'Etat à exercer¹, et par celles qui lui ont été confiées par le Traité de Versailles².

Il fallait donc tenter la gestion étatiste sous une forme différente permettant sinon des certitudes de succès, tout au moins n'imposant pas à priori la certitude d'insuccès.

L'Office national industriel, sous sa forme actuelle, n'est qu'un stade de cette évolution des services publics, évolution jugée nécessaire pour leur permettre de s'adapter aux gestions économiques dont ils ont maintenant à s'occuper.

Les différences qui séparent l'Office industriel de l'Office

1. Office national industriel de l'Azote, le service de l'alcool industrie etc.

2. Les mines de potasse d'Alsace-Lorraine; les mines de charbon de la Sarre; les Chemins de fer d'Alsace-Lorraine.

national que nous avons rangé dans une première catégorie, sont très grandes et elles dérivent toutes de la différence de la fonction qui est assignée à chacun d'eux.

L'Office national à but désintéressé est un service administratif et comme tel, il conserve dans son organisation et dans son fonctionnement les caractéristiques de la gestion administrative.

L'Office national à but lucratif est, au contraire, un service économique et comme tel, il est obligé de s'écarter profondément des règles administratives incompatibles avec la notion de gestion bénéficiaire et de se rapprocher de l'organisation de l'entreprise privée.

On assiste à cette situation un peu paradoxale.

D'un organisme qui tend à une déconcentration des pouvoirs de l'Etat et qui pour cela s'organise suivant un système administratif,

Alors que l'Office industriel qui est une réalisation nettement étatiste se rapproche par son organisation de l'industrie privée.

Pour pouvoir répondre à ses fonctions nouvelles, l'Office industriel a donc subi toute une évolution qui l'a conduit à une indépendance plus grande.

Le degré de son indépendance se manifeste de deux façons principales :

Par les pouvoirs qui sont accordés à son Conseil d'Administration et qui mesurent son autonomie de gestion;

Par le contrôle de l'Administration centrale sur les opé-

rations de sa gestion financière et qui sert d'étalon à son autonomie budgétaire.

L'Office industriel possède une large autonomie financière et une grande autonomie de gestion.

Et que ce soit pour cette catégorie d'Offices ou pour la première catégorie considérée, on constate comme nous l'avons déjà noté que ces deux sortes d'autonomie existent en fonction inverse de l'ancienneté de ces organismes.

Et c'est dans ce sens, nous le répétons, qu'il est curieux de noter que d'anciens offices à but spéculatif, tels ceux de la propriété industrielle, du commerce extérieur ou du Tourisme, ont été réorganisés depuis la guerre avec des pouvoirs de gestion plus importants.

Cette évolution dans l'indépendance des offices s'explique tout d'abord par le développement des conceptions en faveur de l'étatisme, qui tendent à faire de l'Office un organismes ayant des pouvoirs toujours plus importants et ayant pour agir, avec plus de force, plus de liberté vis-à-vis du Parlement.

Cette autonomie croissante de l'Office se manifeste plus clairement encore quand on compare celle accordée à l'Office administratif à celle dont bénéficie l'Office industriel.

L'autonomie financière était accordée à l'Office à but désintéressé pour rendre sa gestion plus aisée, sans doute, mais surtout pour attirer des libéralités d'autant plus abondantes que le donateur les savait affectées à un but spécifié et déterminé.

Mais au fur et à mesure que l'Office devient un service industriel et commercial, l'autonomie financière qui lui est donnée, l'est de moins en moins, pour cette raison de crédit, mais de plus en plus pour lui permettre d'échapper aux règles budgétaires publiques incompatibles avec les nécessités d'une bonne gestion économique.

Et, en effet, l'observation des règles de la comptabilité publique est l'un des griefs économiques les plus sérieux adressés à la régie directe; les organismes chargés de gérer des services publics en remplacement de la régie directe devaient, par conséquent, chercher à éliminer ce défaut.

L'histoire de nos finances publiques au cours du XIX^e siècle nous montre les financiers de l'Etat faisant tous leurs efforts pour lutter contre des habitudes de comptabilité publique déplorables parce que manquant de cohésion et par là même de sincérité. Ils arrivèrent à imposer à nos finances des règles nécessaires à l'établissement d'un budget sain et exact.

Mais si ces règles : unité du budget, spécialité et annalité des crédits, non affectation des recettes, en particulier, s'imposent pour les services administratifs, il est certain que leur observation est absolument opposée à la bonne gestion de services économiques.

Les exemples désastreux tirés des cas de régies directes, en particulier, affirment cette impossibilité de concilier la comptabilité commerciale et industrielle qui nécessite la rapidité et la clarté dans la lecture de ses écritures.

L'universalité par l'intégration de toutes les dépenses et de toutes les recettes dans l'ensemble du budget général s'oppose à ce que les comptes annuels de certains services qui « par la nature même de leurs fonctions, ont une certaine individualité¹ » soient réunis en un seul document qui permette de suivre avec netteté leur situation financière et économique.

De plus, rendant obligatoire l'inscription au budget général de toutes les recettes, ce principe de l'universalité ne permet pas la constitution d'un fonds de réserve, dont l'existence s'impose aux exploitations privées.

La règle de l'unité, en faisant tomber dans le budget général toutes les dépenses et toutes les recettes spéciales à un service public déterminé, empêche toute estimation des unes par rapport aux autres et ne permet pas de considérer — chose pourtant courante dans l'industrie privée — la dépense « productive » génératrice à plus ou moins longue échéance de recettes supplémentaires.

La situation budgétaire générale étant enfin la seule mesure de la quantité de crédits affectés à un service, en période budgétaire difficile l'entreprise publique ne se voit plus accorder que des crédits insuffisants.

La règle de l'annualité, d'autre part, empêche toute prévision des travaux à exécuter toute continuité dans l'action et dans la politique de l'entreprise, elle interdit la constitution indispensable d'un fonds de roulement. Le recours à des crédits additionnels pour faire face à des

1. Allix, p. 55.

dépenses imprévues ne peut se faire qu'avec des lenteurs préjudiciables à la réussite des opérations commerciales.

L'impôt est la seule source qui, en période de finances saines, doit alimenter le budget général : l'Etat industriel, s'il suit cette règle classique de notre droit budgétaire, est donc ainsi dans l'impossibilité d'avoir recours au crédit, comme le font les sociétés privées.

Enfin, les règles mêmes de la comptabilité publique, formalistes et compliquées, ne sont que difficilement compatibles avec le but industriel des services de l'Etat. L'inventaire, le bilan, le compte de profits et pertes qui forment l'armature essentielle de la comptabilité des entreprises privées sont inconnus des règles de la comptabilité publique; et à ces procédés souples et expérimentés font place les formalités multiples de la liquidation, de l'ordonnancement, du paiement, etc...

Sans insister davantage sur les inconvénients nombreux et connus qui se présentent pour l'Etat lorsqu'il veut gérer ses services industriels et commerciaux, avec les règles classiques du droit budgétaire, on constate que le mouvement d'industrialisation des services publics libérant leur gestion financière et budgétaire des règles de l'unité et de l'universalité, en particulier, s'est traduit par la réapparition des budgets annexes, tout d'abord, et ensuite par la création des établissements autonomes, enfin par l'institution des offices nationaux.

Ce mouvement d'industrialisation qui tend à rapprocher l'organisation d'une entreprise de l'Etat de celle

d'une entreprise privée, s'est donc marqué dans les faits par des organismes d'autant plus autonomes et indépendants — d'autant plus proches des industries privées par conséquent — que leur création est plus récente.

La forme de l'Office national industriel n'est par conséquent que l'un des stades de cette évolution des services étatiques : elle est celle qui, *en pratique*, représente le terme présent de cette évolution le plus près de l'entreprise privée; elle est également celle qui, actuellement, est le plus en faveur.

Pour mieux comprendre l'organisation et le fonctionnement de l'Office national industriel, dans sa forme présente, il nous faut examiner brièvement les différents et principaux procédés d'exploitations industrielles publiques qui ont été essayés, tour à tour, dans ces dernières années, et qui, bien qu'existant encore concurremment avec lui, ont contribué à donner à l'Office national industriel sa forme actuelle.

§ 1. La Société nationale.

En marge de cette évolution, il nous faut commencer par mentionner tout spécialement la *Société Nationale*.

Chronologiquement, la « Société Nationale » encore dénommée « Société Mixte » est à sa place au début de cette étude des différents stades de l'évolution des services industriels de l'Etat.

Mais si nous voulions étudier l'évolution qui tend à rap-

procher l'organisation des services publics industriels de celle des entreprises privées, en examinant successivement des stades d'organisation de plus en plus « industrialisés », il nous faudrait étudier la Société Nationale en dernier lieu, même à la suite de l'Office National Industriel, car elle représente en théorie le stade le plus poussé d'industrialisation, le plus voisin de l'industrie privée.

Nous donnons la préférence au classement chronologique parce que la Société Nationale n'est intéressante à considérer en France qu'en tant que projet, car pour les entreprises de l'Etat, elle n'a jamais été réalisée.

En théorie, tout au moins, la Société mixte n'a plus dans sa gestion aucune ressemblance avec la gestion administrative de la régie directe.

Mélange de socialisme d'Etat, de socialisme coopératif et de socialisme corporatif, c'est une société commerciale, très semblable à une société anonyme, dans laquelle se trouvent associés l'apport financier de l'Etat et les qualités industrielles et commerciales de l'entreprise particulière.

L'Etat, en raison de cette participation financière dans les risques bons ou mauvais de l'entreprise, se réserve, soit la totalité, soit la majorité des actions, soit par une voie détournée, une influence dominante.

« L'Etat, ayant conscience de son incapacité de gestion dans le domaine économique, trouve avantageux de souscrire des actions dans une entreprise anonyme ordinaire

et de prélever, comme tout actionnaire, sa part de dividende¹. »

Cette formule intermédiaire entre l'entreprise privée et l'entreprise d'Etat prit corps dans la loi du 27 mai 1921 relative à l'organisation de la Société chargée de « l'aménagement du Rhône ».

Cette société devait être dirigée par un Conseil d'administration composé de représentants de l'Etat et de collectivités intéressées aux travaux d'aménagement (départements, grandes villes, chambres de commerce, syndicats agricoles, etc.).

La Société était autorisée à émettre des obligations amortissables, jusqu'à concurrence des neuf dixièmes du capital, pendant une période de cinquante années après la fin des travaux.

Collectivités intéressées et particulières pouvaient en souscrire les actions.

Ce projet n'eut aucune suite pratique. Mais il fut proposé également — avec quelques variantes — pour la gestion de certaines des entreprises qui revenaient à l'Etat à la suite de la guerre.

C'est ainsi que la gestion des mines de potasse d'Alsace devait être concédée à une Société nationale anonyme pour une durée de soixante-quinze ans.

Les actions de cette Société devaient être souscrites :

Par le groupe agricole jusqu'à 50 %;

1. Bernard Lavergne, Les régies publiques à but lucratif (*Revue des études coopératives*, oct.-déc. 1926).

Par le groupe des industries chimiques, consommatrices de potasse, jusqu'à 10 %;

Par les sinistrés, communes ou particuliers d'Alsace-Lorraine jusqu'à 5 %;

Par les collectivités d'Alsace et de Lorraine jusqu'à 15 %;

Par les porteurs de « Kuxes » jusqu'à 15 %;

Enfin, par le personnel des mines, jusqu'à 5 %.

Dans le Conseil d'Administration, l'Etat et chaque groupe étaient représentés proportionnellement à son importance.

Cette formule n'a — pas plus que celle prévue pour l'aménagement du Rhône — été mise en pratique.

Au système capitaliste, nous voyons donc qu'elle emprunte son aspect extérieur de société anonyme.

Mais à cette société à forme capitaliste, l'Etat s'associe par un apport financier et par une coopération à la direction de la gestion.

Le Conseil d'Administration se différencie encore du Conseil d'Administration de la société anonyme ordinaire parce qu'il est composé surtout des représentants de « collectivités » qui, en plus du but direct intéressé qui seul conduit l'administrateur des sociétés privées, poursuivent un but d'intérêt général intimement lié à celui recherché par la société.

Cette formule, malgré sa vogue, ne vit, en France, jamais le jour.

Mais il était nécessaire d'en examiner les caractéristiques car elle n'a pas été sans influence.

En France, tout d'abord, elle a trouvé des applications dans les exploitations municipales.

Par le décret du 28 décembre 1926, les communes et les syndicats de communes peuvent être autorisés à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial.

Cet accroissement, difficilement justifiable de la capacité des communes en matière de gestion industrielle et commerciale, a été complété par un certain nombre de réformes destinées à faciliter l'exploitation de pareils services.

Les régies communales ont, tout d'abord, été dotées — comme certaines exploitations d'Etat, de l'autonomie financière. Cette autonomie est consacrée pratiquement par l'établissement d'un budget spécial pour le service considéré, budget séparé du budget général de la commune.

Les régies communales peuvent, ensuite, acquérir des actions ou des obligations, ou recevoir des actions d'apport ou des parts de fondateurs, des sociétés chargées de l'exploitation des services communaux industriels.

Tout comme l'Etat dans la « Société nationale », la commune *actionnaire* est, de ce fait, nécessairement représentée dans le Conseil d'Administration; obligataire, elle a droit à avoir un délégué spécial chargé de soutenir et défendre ses intérêts auprès de la Société.

Signalant, sans en vouloir rien déduire cette application de l'économie mixte aux régies municipales, nous constatons également que ce procédé d'industrialisation des services publics, s'il n'a pas encore été appliqué en France pour des entreprises d'Etat, à l'étranger, par contre, a reçu de nombreuses et sérieuses applications.

En Allemagne, en particulier, cette participation de l'Etat dans des entreprises de production est courante.

C'est le procédé employé par le Reich pour la production de l'aluminium, par exemple.

Pendant la guerre, le Reich réunit des firmes privées en une Société, le Vereinigte Aluminium Werke Aktiengesellschaft (V. A. W.) dont le Reich souscrivit 50 % des actions, la Metallbank 25 %, la Chemische Fabrik 25 %.

Si nous suivons cet exemple, nous constatons d'ailleurs qu'en 1919, le Reich racheta les actions de la Metallbank et de la Chemische Fabrik, devenant ainsi le seul actionnaire de la V. A. W.

Ce phénomène de concentration considéré dans son aspect général n'est que l'un des éléments du mouvement de concentration qui, en Allemagne, plus qu'ailleurs, a été l'une des conséquences de la guerre.

Si nous le considérons sous son aspect particulier, nous en déduisons que cette absorption de l'élément « privé » par l'élément « public » dans la société mixte, est l'évolution qui semble devoir s'imposer à ce procédé d'exploitation.

Ce système d'économie mixte est appliqué, non sans

succès, dans beaucoup d'autres pays avec des modalités différentes sans doute, mais avec une organisation générale identique dans ses grandes lignes.

C'est encore ainsi qu'en Belgique fonctionne une forme intéressante de cette économie mixte; c'est celle de la Société nationale des Chemins de fer belges créée pour donner un gage aux porteurs de la dette flottante consolidée.

Le capital de cette Société s'élève à onze milliards de francs :

10 millions d'actions ordinaires de 100 francs, nominatives et inaliénables,

et 20 millions d'actions privilégiées de 500 francs au porteur.

Ces actions doivent être remises aux porteurs de titres de la dette belge consolidée; elles ont droit à la moitié des bénéfices nets et ne disposent à l'Assemblée générale que d'une voix par 10 actions.

Les actions non privilégiées appartiennent à l'Etat; elles n'ont droit qu'à la moitié des bénéfices nets: chaque action a sa voix à l'Assemblée générale.

Un Conseil d'administration est à la tête de la Société.

Il se compose :

De 10 membres nommés par le Roi;

De 5 membres choisis par le Roi sur une liste double de candidats présentés par le Conseil d'administration du Fonds d'Amortissement de la Dette publique;

De 3 membres nommés par le Roi à chaque vacance sur une liste double de candidats présentés :

Par le Conseil supérieur de l'Industrie et du Commerce;

Par le Conseil supérieur des Métiers et Négoces;

Par les Membres ouvriers et employés du Conseil supérieur du Travail;

Par le Conseil supérieur de l'Agriculture.

Il se compose enfin de 3 membres nommés par le personnel.

La manière dont les 21 membres du Conseil sont choisis résume l'organisation de cette société à laquelle est confié le service belge le plus important : collaboration du capital privé avec le personnel de la Société et avec l'Etat, ce dernier se réservant la place la plus importante, ce qui lui permet, en fin de compte, d'imposer ses directives et ses conceptions.

Cette application de la Société nationale aux Chemins de fer de l'Etat belge était intéressante à noter, car, d'une part, l'application en est faite à une exploitation particulièrement importante et délicate; parce que, ensuite, les résultats connus jusqu'ici sont favorables et qu'ils peuvent être rapprochés facilement de ceux obtenus en France dans des expériences semblables, car la mentalité de nos voisins, les conditions économiques et politiques de leurs industries sont quelque peu semblables aux nôtres.

Ces sociétés mixtes en France, nous l'avons déjà indiqué, ont été préconisées au lendemain de la guerre. Elles correspondent à cette période qui a succédé directement aux hostilités et où l'exploitation purement étatiste avait

la défaveur de l'opinion à la suite des gestions publiques de guerre trop nettement déficitaires.

D'autre part, l'entreprise privée ne pouvait être que difficilement adoptée pour exploiter des industries aussi importantes que l'électrification du Rhône, par exemple, ou que les mines de potasse d'Alsace, ou la fabrication de l'azote synthétique.

L'entreprise mixte essayait donc d'associer l'initiative privée et l'entreprise publique. Et si, comme nous l'avons vu, cette formule ne fut pas appliquée dans notre pays, c'est en grande partie parce que cette période anti-étatisme ne dura que peu de temps et que, pour le mouvement d'interventionnisme accusé qui lui succéda, le rôle de l'Etat dans la société mixte paraissait insuffisamment marqué.

Cette explication nous paraît être celle qui, principalement, a dicté l'abandon de cette forme de gestion publique. L'exemple de l'évolution de ces sociétés mixtes, telle qu'elle se poursuit en Allemagne et dont nous avons signalé un exemple typique¹ nous laisse penser que les partisans de l'action industrielle de l'Etat avaient tort en la méprisant, car le rôle de la collectivité dans la société mixte ne peut, par le temps, que s'accroître et finir même par absorber le rôle primitivement dévolu à la participation privée.

1. Cf. p. 69

§ 2. Etablissements autonomes

Les P. T. T.

Les budgets annexes représentant pratiquement le premier stade du mouvement d'industrialisation des services publics.

C'est sous cette forme qu'en 1923 a été réorganisée l'administration des P. T. T. Ce budget annexe comprend dans une première section les recettes et les dépenses d'exploitation, dans une seconde section, en recettes le produit des obligations amortissables émises par l'Administration des P. T. T. elle-même des avances du Trésor et des fonds de concours, et en dépenses, les crédits accordés par les lois de finances pour frais de premier établissement.

Il est constitué, d'autre part, un fonds d'approvisionnement du matériel, un fonds d'amortissement et un fonds de réserve, pour le cas de déficits éventuels d'exploitation et pour le cas de dépenses nécessitées par la reconstitution d'outillages hors d'usage avant l'amortissement total.

Cette nouvelle organisation du service des P. T. T. n'apporte en réalité aucune modification importante à celle existant auparavant : c'est une transformation surtout apparente. Elle permet, somme toute, d'échapper à la règle de l'unité budgétaire, et en spécialisant les recettes

et les dépenses propres de l'entreprise, d'établir un compte d'exploitation.

Mais la transformation des P. T. T. en budget annexe ne change en rien le caractère administratif de l'exploitation, et, comme avant, les règles de l'annualité, de la non-affectation des recettes et de la spécialité par chapitre et par exercice restent en vigueur.

Un conseil d'administration placé à côté du Ministre et sous sa présidence, a bien été créé, mais ce conseil composé de huit fonctionnaires, de six représentants élus du personnel et de treize représentants « des intérêts généraux de la nation » ne possède ni pouvoirs propres, ni responsabilité.

Dépassant le cadre du budget annexe et débordant sur celui de l'autonomie financière, la nouvelle organisation du service des P. T. T. donne le droit à l'Administration d'emprunter — faveur toute théorique d'ailleurs car, le crédit des postes est celui de l'Etat et le souscripteur ne s'y trompe pas¹.

Cette évolution de l'organisation du service des P. T. T. apparaît à ses promoteurs comme nettement insuffisante et de nombreux projets sont à l'étude pour faire des P. T. T. une entreprise beaucoup plus indépendante dotée d'un Conseil d'Administration à pouvoirs plus étendus et composé, suivant la formule tripartite chère aux offices nationaux — de représentants du Gouvernement, de représentants des usagers et de représentants du per-

1. Le premier emprunt des P. T. T. n'a eu lieu qu'en 1928.

sonnel dotée également d'un capital propre et adoptant dans une mesure plus grande qu'actuellement la comptabilité commerciale.

Ces projets qui sont à l'étude se rapprochent de l'organisation des offices nationaux industriels.

L'exploitation industrielle des tabacs

Un stade nouveau a été atteint avec l'organisation du monopole des tabacs. Nous avons ici à considérer un service doté de l'autonomie financière et possédant à ce titre un capital propre, la faculté d'emprunter et dans une large mesure les règles de la comptabilité commerciale.

Mais avant d'atteindre cette forme, le service des tabacs était un monopole purement fiscal.

Son importance était considérable¹ et c'est pourquoi au cours de ces dernières années, l'Etat a songé à l'orga-

1. Rapport de ce monopole :

1814.....	32.000.000 fr.
1840.....	70.000.000 —
1880.....	282.000.000 —
1900.....	333.000.000 —
1913.....	430.000.000 —
1918.....	395.000.000 —
1920.....	740.000.000 —
1922.....	1.170.000.000 —
1924.....	1.437.000.000 —
1926.....	2.130.000.000 —
1927.....	2.909.000.000 —
1928.....	3.985.000.000 —

niser d'une façon industrielle et commerciale, afin d'augmenter son rendement et de contribuer ainsi plus utilement à l'œuvre de redressement financier du pays.

Pour organiser l'industrialisation et la commercialisation de ce monopole, une commission extra-parlementaire fut institué en 1923; elle déposa son rapport en 1925, rapport, présenté par M. André Citroën, remarquable à tous points de vue¹.

Dans ce rapport se trouvent exposés tous les défauts principaux qui pesaient sur le monopole des tabacs; cette étude peut, d'ailleurs, se généraliser et s'appliquer à la critique de la plupart des monopoles fiscaux.

La Commission voit à ces défectuosités deux sortes de causes :

En premier lieu, l'effritement de la fonction de Direction, conduisant à une absence presque totale de commandement à tous les échelons hiérarchiques qui se traduit par l'indiscipline des sous-ordres et des ouvriers et employés.

En second lieu, la forme purement administrative de l'organisation du monopole — sans autonomie d'aucune sorte — se révèle inconciliable avec l'objet industriel et commercial du service.

Pour remédier à ces deux sortes de défauts, la Commission Sergent-Citroën, dans son rapport, a proposé une organisation nettement différente. Ecartant l'affer-

1. Rapport sur le monopole des Tabacs et des Allumettes (rapport Citroën).

mage du service, elle se prononça pour le maintien du monopole sous la forme d'un *Office national industriel*.

Etablissement public ayant la personnalité civile et l'autonomie financière, il était confié à cet office le monopole d'achat, de fabrication et de vente des tabacs. L'Administration de l'Office était donnée à un Conseil d'Administration composé de neuf membres, six nommés par le Ministre des Finances et trois élus par un conseil consultatif.

Les biens constituant le monopole formaient son capital, l'Etat le cédait à l'Office et celui-ci, par annuités, lui en remboursait la valeur.

L'Office avait la faculté d'emprunter et pouvait émettre des obligations, ce qui lui permettait de se constituer un fonds de roulement et de pouvoir faire face aux dépenses de premier établissement.

Un état des prévisions de recettes et de dépenses devait être établi chaque année par le Conseil d'Administration et soumis pour approbation au Ministre des Finances et communiqué aux Commissions des Finances du Parlement.

Chaque année également, le Conseil d'Administration devait rendre compte de sa gestion au Ministre des Finances.

Les règles de la comptabilité publique étaient remplacées par celles en usage dans le commerce et le personnel devenait soumis aux mêmes règles que celles qui régissent le personnel des entreprises privées.

Ce projet d'organisation n'eut immédiatement aucune suite; puis, en 1926, sous la pression de nécessités financières, le monopole des tabacs étant affecté à la Caisse autonome d'amortissement, ce projet fut réalisé dans une certaine mesure. Mais, comme nous allons le voir, l'organisation adoptée est moins poussée dans la voie de l'autonomie et de l'indépendance que celle de l'Office national proposée dans le rapport Sergent-Citroën.

La loi du 7 août 1926 et le décret du 13 août 1926 créèrent en effet la Caisse autonome de Gestion des bons de la Défense nationale, d'amortissement de la dette publique et d'exploitation industrielle des tabacs.

La crise financière critique que traversait le pays en Juillet 1926 détermina M. le Président Poincaré à entourer cet organisme — qu'il considérait à juste titre comme un élément des plus précieux pour le rétablissement de nos finances publiques — de toutes les garanties légales et constitutionnelles possibles.

Ces précautions étaient certes indispensables à une époque particulièrement grave où la « crise de confiance » était grande et où il apparaissait que pour remédier à la situation financière, plus qu'en tout autre moment, c'était le facteur psychologique qu'il fallait soigner et ménager.

C'est ainsi que la Caisse autonome avec les ressources qui lui étaient propres, fut inscrite dans la Constitution. Donné en gage aux créanciers de l'Etat, le monopole de tabacs, sous le nom « d'Exploitation industrielle des tabacs » a été doté de l'autonomie budgétaire et de la

personnalité civile qui le libéraient du contrôle budgétaire des chambres.

Placée sous la direction générale du Conseil d'Administration de la Caisse autonome, l'exploitation des tabacs se trouve plus spécialement sous le contrôle et les directives d'un Comité technique et d'un conseil consultatif.

Le Comité technique est composé de dix membres :

Un Directeur que le Conseil d'Administration nomme,

Trois Délégués du Ministre des Finances,

Un membre choisi par l'Académie d'Agriculture,

Un commerçant et un industriel désignés par les chambres de commerce.

Trois membres choisis par le Ministre des Finances parmi les membres du Conseil Consultatif dont un représentant de planteurs et un des débitants ou du personnel ouvrier.

Le Conseil consultatif est composé de 31 membres; son rôle est de donner des avis aux questions que lui soumet le Comité technique. Il est composé de représentants d'intérêts divers qui ont d'ailleurs tous, à part les délégués du Ministre des Finances, des intérêts opposés à ceux du service de l'exploitation industrielle des tabacs. Pas homogène dans sa constitution, ses attributions sont de très peu d'importance et on peut douter de l'utilité de sa création.

Cette réforme a certes eu d'heureux effets, bien qu'il

soit encore trop tôt pour pouvoir la juger en toute connaissance de cause.

Cependant, dès maintenant, on peut signaler comme progrès accomplis, la liberté qui appartient au Comité technique et au Directeur pour passer les contrats et les marchés relatifs à l'exploitation; l'introduction de la comptabilité commerciale, l'autonomie financière, et particulièrement l'une de ses conséquences, l'organisation d'un système de crédit aux débiteurs, crédit encore subordonné au dépôt d'un cautionnement et qui est qualifié dans le rapport officiel de « sacrifice » consenti aux clients. Le vieil esprit administratif routinier et soupçonneux réapparaît tout entier dans ce détail.

On peut enfin et surtout signaler une amélioration importante qui consiste dans la fusion des services de fabrication et de vente, qui jusque là étaient soumis à une dualité de direction administrative gênante pour la bonne marche du service : ce sont là des effets heureux de la réforme de l'Administration du monopole des tabacs et qui se traduisent par une amélioration sensible depuis 1926 dans la gestion de l'exploitation.

Mais, en réalité, malgré l'autonomie qui est accordée à ce service industriel, il n'en reste pas moins essentiellement une Administration : il est placé en fait sous l'autorité du Ministre des Finances, c'est lui qui demeure le maître pour toutes les questions relatives au personnel, aux achats, aux ventes et aux conditions de la culture.

Le Comité technique dresse bien des états de prévi-

sion des recettes et dépenses, mais c'est le Ministre qui les approuve.

Le personnel a conservé son statut administratif bien difficilement conciliable avec l'esprit d'initiative qui caractérise le personnel des entreprises privées; il reste soumis à toutes les influences politiques et le droit de révocation que la loi a donné au Directeur n'existe qu'en théorie et sans réalisation pratique possible. Ici persiste un défaut jugé essentiel par la Commission Citroën : le manque d'autorité des cadres et l'indiscipline du personnel subalterne.

En résumé, on a rendu l'exploitation industrielle des tabacs plus indépendante vis-à-vis du Parlement, mais, par contre, on l'a soumise plus étroitement au contrôle et au pouvoir du Ministre et de son Administration — et l'Administration des Finances est celle où le caractère administratif se retrouve avec le plus de pureté. Il est difficile, dans ces conditions, de ne pas en déduire que malgré l'autonomie qui lui a été donnée, le monopole des tabacs n'en reste pas moins une administration.

Les améliorations qui viennent donc d'être apportées à ce service pour l'industrialiser, bien que très appréciables, ne sont pas à l'abri des critiques. Ces améliorations paraissent être surtout imputables à l'impulsion qui accompagne chaque changement de régime : il est probable que d'ici peu elles seront jugées insuffisantes et feront place à un régime dans lequel l'autonomie de gestion et l'autonomie budgétaire seront plus grandes.

Un grand nombre de critiques que le Rapport Sergent Citroën avait relevé à l'encontre du monopole des tabacs sous son ancienne forme fiscale, sont encore vraies et il est probable que le service des tabacs, comme celui des P. T. T. s'acheminera peu à peu vers la forme d'organisation de l'Office national industriel.

Le service des poudres.

L'industrialisation d'une entreprise d'Etat dans le cadre de l'autonomie budgétaire, a été plus poussée encore pour le Service des poudres.

Par la loi du 29 avril 1926, en effet, des modifications ont été apportées au régime financier et comptable de ce service, le rapprochant par là même un peu plus du régime des exploitations privées.

Le législateur a décidé en 1926 que désormais le service des poudres serait géré suivant les règles de la comptabilité industrielle, qu'il aurait, dans ce but, un fonds de réserve et un fonds d'amortissement et qu'il fournirait annuellement aux Commissions financières des deux Chambres un *bilan* de son exploitation et un compte de profits et pertes.

Cette comptabilité industrielle permet de suivre les résultats économiques de la gestion du service et elle permet — ce qui n'était pas possible avec le seul emploi de la comptabilité administrative — de serrer de près l'évaluation des prix de revient, évitant entre autres, comme

il arrivait dans le passé, que l'Administration vende à des prix inférieurs à ses prix de revient et ne s'aperçoive de ses erreurs que trop tard.

Le bilan et le compte des profits et pertes du Service des Poudres sont déposés chaque année devant les Chambres et ces documents permettent de se rendre compte qu'un très réel effort est accompli¹.

Mais à ces procédés nouveaux mis en œuvre par le Service des Poudres pour rendre sa gestion plus souple et plus aisée, se greffent encore de nombreux obstacles qui le séparent de l'entreprise privée.

La comptabilité industrielle — comptabilité par gestion annuelle — est obligée de côtoyer la comptabilité administrative, comptabilité par exercice.

L'organisation commerciale dans sa liaison indispensable entre le vendeur et le public est inexistante, ou presque; la publicité y est chose inconnue.

Enfin et surtout, le statut du personnel n'est pas adapté aux exigences d'un service industriel : l'autorité des chefs y est trop réduite encore et l'avancement relègue au second plan la valeur professionnelle de l'individu pour considérer plus spécialement l'ancienneté.

Il semble que le personnel de l'industrie d'Etat ait tendance, quoiqu'on fasse, à retourner peu à peu au fonctionnarisme.

L'examen de ces formes typiques de services de l'Etat bénéficiaires de l'autonomie financière, permet de se

1. Rapport François Poncet, 1928.

rendre compte que les résultats obtenus pour industrialiser ces entreprises sont *fragmentaires*.

L'autonomie budgétaire n'apparaît que comme un compromis entre la formule administrative ordinaire et la formule d'industrialisation idéale et souhaitée — formule qui est le plus bel éloge que l'on puisse décerner à l'industrie privée — puisqu'elle tend à en donner l'organisation aux services industriels de l'Etat.

Que ce soit du côté du personnel qui reste imbu de l'esprit fonctionnariste, que ce soit du côté de sa comptabilité qui reste toujours alourdie par la coexistence des règles administratives, que ce soit du côté de sa gestion qui, en fait, appartient toujours en dernière analyse à l'Administration, le service industriel de l'Etat, malgré son autonomie budgétaire reste une véritable administration et s'il en a quelques défauts en moins, il en a un danger en plus qui réside dans l'absence du contrôle permanent du Parlement sur les opérations de sa gestion.

Ce sont ces principaux inconvénients que les partisans de l'interventionnisme ont voulu corriger par l'organisation de l'Office national.

§ 3. Les Ports autonomes.

Cependant avant d'arriver à la conception de l'Office industriel, nous devons parler encore d'une réalisation d'exploitation étatiste qui existe toujours et qui se trouve

placée entre les administrations autonomes précédemment envisagées et celles des Offices industriels.

C'est l'institution qui a été appliquée par le décret du 12 juin 1920 aux ports autonomes de Bordeaux, du Havre et de Strasbourg.

Comme les administrations autonomes, ces ports sont gérés suivant les règles de la comptabilité publique;

Mais, par contre, comme les Offices, ils ont la personnalité civile, ils ont un Conseil d'administration à constitution tripartite (membres des Conseils général et municipal et membres des Chambres de commerce représentant la collectivité; des représentants des ouvriers du port et des représentants des usagers).

Leurs budgets échappent au contrôle du Parlement et établis par leurs Conseils d'administration, ils sont soumis à l'approbation des Ministres des Travaux publics et du Commerce.

§ 4. L'Office national industriel.

Cette formule nous conduit tout naturellement à celle de l'Office national industriel.

D'Office national industriel, il n'en existe, en nom propre, qu'un seul actuellement : c'est l'Office national de l'Azote.

Mais en fait, sans en avoir la dénomination : le réseau des Chemins de fer de l'Etat, le réseau des Chemins de fer d'Alsace-Lorraine, l'exploitation des mines de potasse

d'Alsace, celle des mines domaniales de la Sarre sont de véritables Offices industriels.

Avant d'aborder l'étude détaillée de quelques-uns de ces Offices, voyons de suite ce qui, d'une façon générale, les différencie des établissements autonomes et des autres essais d'industrialisation considérés jusqu'ici.

Un premier caractère distingue, tout d'abord, l'Office National : c'est la constitution qualitative de son Conseil d'Administration. Aux fonctionnaires hiérarchisés du Conseil d'Administration des établissements autonomes, on ajoute, dans celui de l'Office National, en plus de représentants du personnel et des usagers, des représentants de l'industrie privée.

Il y a là, certes, un progrès très net, car ces membres de l'industrie privée agissent, non seulement sur les décisions et sur *l'esprit* du Conseil, mais aussi, ils jouent un rôle de contrôle essentiellement profitable à la bonne gestion de l'entreprise.

Un second point caractéristique de l'Office national c'est sa comptabilité. Délaissant totalement les règles comptables publiques, l'Office adopte pour sa comptabilité les formes commerciales. C'est là, nous le verrons, l'avantage principal apporté par l'Office industriel; c'est là aussi la source des critiques qu'on lui adresse, car en voulant libérer l'entreprise de l'Etat du poids des exigences de la comptabilité publique, on se trouve obligé de diminuer très sensiblement le contrôle du Parlement sur sa gestion.

Il est difficile d'améliorer en l'espèce sans engendrer des vices de gestion aussi dangereux.

Et dans la suite de cette étude, nous aurons à nouveau bien des fois devant la constatation des faits, à nous poser cette question : à savoir si ce rapprochement entre l'Etat et l'industrie privée n'est pas impossible à réaliser et si ce mélange, en quelque proportion que ce soit, d'éléments des gestions administratives et individuelles heureux en théorie, ne se heurte pas, en pratique, à des incompatibilités absolues.

CHAPITRE II

L'OFFICE NATIONAL INDUSTRIEL DE L'AZOTE

L'Office National de l'Azote est, nous l'avons déjà dit, le seul Office Industriel qui existe en nom à l'heure actuelle en France.

C'est un établissement public, dont nous dégagerons les caractéristiques avec précision au cours de l'étude que nous allons en faire, et dont le but est la préparation de l'azote synthétique.

Le choix de l'Etat s'est porté sur cette industrie pour une double raison : la première parce que l'Azote synthétique sert à la fabrication d'engrais nécessaires à l'agriculture, la deuxième, parce que l'azote synthétique est un produit essentiel pour la fabrication des explosifs nitrés.

SECTION I. IMPORTANCE DE L'AZOTE

L'azote est un engrais indispensable à la fertilité des terres, d'autant que la culture intensive, conséquence de la grande densité du peuplement en Europe, est épuisante pour le sol.

Pour que cette culture intensive puisse être continuée sans épuiser le sol, il faut lui redonner sous forme d'engrais ses éléments principaux, dont l'azote est l'un des plus précieux.

Avant la guerre, nos agriculteurs ne faisaient pas un emploi suffisant d'engrais azotés. Nous n'en consommions que 73.000 tonnes¹, alors qu'en Allemagne, à la même époque, l'agriculture consommait en complément des fumures, 200.000 tonnes d'azote ammoniacal et nitrique ordinaire et 21.000 tonnes d'azote synthétique, c'est-à-dire trois fois plus que chez nous.

Aussi constatons-nous en France que, comparativement aux terres d'Allemagne et de Belgique par exemple — moins fertiles cependant naturellement que les nôtres — nos terres donnaient des rendements insuffisants et décroissants même sur la plus grande partie du territoire.

Ne fabriquant pas d'azote synthétique en France en

1. Cette consommation annuelle en France se décomposait comme suit :

Nitrate de soude.....	45.000 tonnes
Sulfate d'ammoniaque, crud, cyanamide, nitrate de chaux.....	3.500 —
Engrais organiques divers.....	4.500 —
Total	73.000 tonnes

quantité nécessaire¹, nous étions obligés d'avoir recours à l'étranger² et l'absence de production nationale d'azote, même pour nos faibles besoins, en plus de l'appauvrissement du sol était un élément d'appauvrissement de nos finances publiques.

La valeur de nos importations en azote s'élevait annuellement en 1913 à 75.000.000 fr. que nous versions au Chili pour son nitrate de soude et à 8.000.000 de fr. que nous versions à l'Angleterre pour son sulfate d'ammoniaque.

En 1922, ces importations s'élevaient à 222.000.000 fr. pour le Chili et 23.000.000 pour l'Angleterre, soit au total 248.000.000 fr.

En 1922, la production nationale de sulfate d'ammoniaque n'était remontée qu'à 11.000 tonnes d'azote et les importations pesaient lourdement sur notre balance commerciale.

Aussi, le Gouvernement ne pouvait-il, dans ces conditions, se désintéresser de ce problème de la production de l'azote, d'abord pour essayer de dégager la France du poids des importations onéreuses de l'étranger, ensuite parce qu'il

1. La production française se répartissait ainsi en 1913 :

Nitrate de soude.....	néant.
Sulfate d'ammoniaque	15.000 tonnes
Crud, cyanamide, nitrate de chaux.....	1.750 —
Engrais organiques	2.250 —

Total 19.000 tonnes

2. La production étrangère que nous importions était la suivante :

Nitrate de soude (Chili).....	45.000 tonnes
Sulfate d'ammoniaque (Angleterre).....	5.000 —
Crud, cyanamide, nitrate de chaux.....	1.750 —
Engrais organiques	2.250 —

Total 54.000 tonnes

était nécessaire d'accroître la consommation de l'azote pour augmenter la fertilité de nos terres. Cette consommation d'azote devenait plus grande d'ailleurs automatiquement par le retour de l'Alsace-Lorraine à la France.

A cette importance de l'azote, en tant que facteur d'élément fertilisant des terres, s'ajoute celle de l'azote en temps de guerre. L'azote est, en effet, nécessaire à la fabrication de toutes les poudres de guerre à base de nitrocellulose ou de nitroglycérine et à la fabrication des explosifs azotés qui représentent la grande majorité des explosifs employés.

Que ce soit donc pour les besoins de l'agriculture en temps de paix, —

que ce soit pour les besoins de la défense nationale en temps de guerre, —

l'industrie de l'azote est de premier intérêt.

Cette double considération mise en relief, voyons maintenant quelle est l'origine de l'actuel office de l'azote.

SECTION II. GENESE DE L'OFFICE NATIONAL DE L'AZOTE

§ I. Convention de 1919 avec la *Badische Anilin*.

Les procédés de fabrication synthétique des composés azotés sont nombreux¹, mais parmi eux, pour des considérations techniques que nous n'avons pas à envisager au cours de cette étude, seuls ceux de Claude et de Haber peuvent être retenus pour permettre en temps de guerre le ravitaillement en matière première des explosifs.

Or, il est incontestable que, durant les hostilités, l'Allemagne a tiré une grande partie de sa force, de la puissance productive de ses usines d'azote de la *Badische Anilin und soda fabrik Aktiengesellschaft* tout particulièrement².

La *Badische Anilin* employait pour sa fabrication de l'ammoniaque synthétique le procédé Haber; or l'article 297 du traité de Versailles donnait le droit aux alliés de « liquider tous les biens, droits et intérêts appartenant à des ressortissants allemands ». Les procédés pour lesquels la *Badische Anilin* avait pris brevet en France, étaient donc susceptibles d'être liquidés par notre Gouvernement :

1. Pour la synthèse directe de l'acide nitrique : procédés à l'arc, procédé Hauser, procédé Bender.

Pour la synthèse directe de l'ammoniaque : procédé Haber (employé par la *Badische Anilin*), le procédé Georges Claude (1919), le procédé Casale, le procédé de la *Synthetic ammoniac and nitrates limited*, le procédé de la *General Chemical Co*, etc.

2. En 1917, la *Badische* produisait 75.000 tonnes d'azote; en 1918, elle en a fourni 110.000. Actuellement— 1930,— la production dépasse 500.000 tonnes.

c'est ce qu'il fit par la convention du 11 novembre 1919 que nous reproduisons *in extenso* en annexe.

Par cette convention, le Gouvernement français, non seulement expropria les brevets d'Haber, mais il fit plus encore :

Estimant avec raison que la fabrication de l'ammoniaque synthétique, telle qu'elle était faite dans les usines de la Badische nécessitait un « tour de main » spécial, il traita avec la Badische Anilin pour que les ingénieurs allemands vinssent eux-mêmes donner à nos techniciens sur place les détails de la mise en œuvre pratique du procédé Haber. La Convention stipule expressément que la Badische Anilin doit nous fournir « toutes les indications et détails nécessaires » pour la mise en œuvre des procédés dont elle nous cède exclusivement les brevets et les licences, les tours de main et mesures de contrôle; elle doit même à cet effet « prêter son personnel » et même concourir, si besoin est, à la fabrication du matériel.

Nos techniciens français sont autorisés à aller sur place en Allemagne se rendre compte de la fabrication (art. 8 de la Convention) et, clause importante contenue dans l'article 2, la Badische ne peut concurrencer ni directement, ni indirectement, les produits fabriqués par le procédé Haber sur notre territoire métropolitain colonial ou protégé.

En échange de ces avantages très réels, la Badische Anilin reçoit une somme de 5 millions de fr. comme « honoraire d'architecte » (article 10)

Au-dessus d'une production d'azote journalière de 30 ton-

nes l'Etat doit payer une redevance variant de 5 à 12 centimes par kilogramme d'azote, calculée d'après le prix moyen du kilo contenu dans le nitrate de soude du Chili vendu en France.

Notons également pour dégager les grandes lignes de cette convention de 1919 que l'Etat français se réservait de « substituer une société privée dans tous les droits et obligations de la convention » (article 14). Par l'article 13 enfin, l'Etat français « pouvait renoncer dans un délai de trois mois à dater de la signature du contrat, aux droits et charges en résultant pour lui ».

Cette convention du 11 novembre 1919 passée entre l'Etat français et la Badische Anilin est à l'origine même de la création de notre Office national de l'Azote. Car c'est, d'une part, l'importance de la fabrication de l'azote, d'autre part, l'intérêt que représentent la possibilité d'emploi du procédé Haber, qui ont conduit l'Etat, après un certain nombre d'autres tentatives, à exploiter directement le brevet allemand.

§ 2. Essais de concession du Brevet de la Badische Anilin à des sociétés privées

Examinons, maintenant, comment, en partant de cette convention de 1919, on est arrivé, d'une part, à en donner le bénéfice à l'Etat et, d'autre part, à donner à cette industrie la forme qu'elle revêt dans l'Office National Industriel actuel.

L'Etat a été amené à prendre lui-même la charge de la fabrication de l'azote synthétique pour deux sortes de raisons principales :

— Tout d'abord parce que les industries privées n'ont pu se mettre facilement d'accord pour entreprendre cette fabrication conformément aux dispositions de la Convention imposée.

— Ensuite, parce que l'Etat a saisi l'occasion qui se présentait à lui d'exercer ses fonctions dans le domaine économique, et il l'a fait avec d'autant plus d'empressement et de facilités que le domaine à exploiter était important et pour l'économie nationale en temps de paix, et pour la défense nationale en temps de guerre.

Et cette extension de ses attributions industrielles était possible en 1924 pour les raisons que nous avons rappelées précédemment :

— Courant d'idées nettement favorables au développement de l'étatisme;

— Etatisme d'autant mieux réalisable dans le domaine industriel que la guerre dernière venait de dégager avec plus de force le rôle primordial de l'Etat et que par l'hypertrophie de ses attributions dans tous les domaines essentiels, elle avait estompé la force de l'intérêt individuel en précisant la notion de l'intérêt collectif.

Nous n'insisterons pas sur cet état d'esprit favorable à la gestion directe des entreprises par l'Etat : nous l'avons étudié au début de ces pages et nous y faisons allusion ici même parce que c'est lui qui domine tout notre sujet.

Nous préciserons par contre quelque peu les tractations nombreuses et sans résultats qui sont intervenues dès la fin des hostilités entre le Service des Poudres et les industries privées qui désiraient obtenir pour la fabrication de l'azote le bénéfice de la Convention de 1919¹.

Les principales de ces industries constituèrent une société appelée « Société d'Etude de l'Azote » dont le but était d'unir leurs efforts et leurs capitaux pour acquérir et exploiter les procédés de fabrication de la Badische Anilin. Cette Société, véritable cartel, comprenait :

la Société des Produits Chimiques de St-Gobain,
la Société des Produits Chimiques d'Alais et de la Camargue,

la Société des produits azotés,

la Société des mines de Lens,

la Société générale des nitrures,

MM. Gillet et fils de Lyon,

les Etablissements Kuhlmann,

la Compagnie nationale des matières colorantes,

M. Emile Lambert,

M. M. Schneider et C^{ie},

la Société chimique des usines du Rhône,

la C^{ie} des mines de Béthune.

La Société d'étude de l'Azote perdit tout d'abord un certain nombre de ses sociétés adhérentes qui, employant

1. Pour l'étude détaillée et documentée de la question, le rapport de M. Leboucq (session extraordinaire de 1922, document parlementaire n° 5203) est particulièrement intéressant.

déjà le procédé Claude, ne pouvaient et ne voulaient en abandonner l'usage pour le remplacer totalement par le procédé de la Badische Anilin.

Pour ces raisons, au début de 1920, la Société d'étude de l'Azote fut dissoute et remplacée par un groupe de moindre importance ayant à sa tête les Etablissements Kuhlmann et comprenant la Société des mines de Lens, la Société Solvay et C^{ie}, la Société des Produits Azotés et la Société d'électrochimie.

Des difficultés sérieuses divisaient à nouveau ces sociétés dont les unes désiraient employer le procédé Claude, et les autres le procédé allemand. Mais à cette entente déjà difficile à réaliser, l'Etat vint ajouter une nouvelle complication en désirant que le choix de la société chargée d'exploiter de la Badische se porta sur une société dont les usines seraient situées à l'intérieur du territoire « loin des premières incursions de l'ennemi ».

Cette clause touchait particulièrement la Société des Mines de Lens qui apportait son appui au groupement Kuhlmann à la condition de voir les futures usines s'élever dans la région de Lens.

Elle se retira donc de ce groupement, la Société Solvay s'en retira à son tour peu à temps après, pour faire partie de la « *General Chemical Co* », société américaine qui devait concurrencer la Badische.

Entre temps, la Société de St-Gobain et celle de « l'Air Liquide » s'étaient groupées pour fabriquer de l'azote par les procédés Claude.

Les Etablissements Kuhlmann, craignant alors devant ces industries concurrentes, et puissantes, d'exposer d'importants capitaux¹, refusèrent aussi d'exploiter par eux-mêmes le procédé de la Badische.

Pour ne pas laisser perdre le bénéfice de la Convention de 1919, il s'offrait donc à l'Etat la solution d'en exploiter le procédé directement par lui-même.

Sans que la question de l'exploitation ait été définitivement résolue, le Gouvernement achetait le procédé à la Badische le 1^{er} avril 1920 et lui versait la première fraction du prix fixé dans la convention, soit 2 millions et demi de francs français.

Nous avons tenu à exposer — très sommairement du reste — ces tractations qui sont intervenues entre différents groupes de sociétés privées à propos de l'exploitation du procédé de la Badische, d'abord parce que ces explications étaient nécessaires à l'exposé de la genèse de l'Office de l'Azote, ensuite, parce que ces tractations entre des intérêts privés illustrent l'une des causes du développement de l'action de l'Etat, cause que nous avons signalée déjà, et qui se résume dans l'obligation pour l'Etat de surveiller², de contrôler des ententes entre groupements capitalistes puissants et souvent même d'exploiter lui-même pour que certaines fabrications intéressant la défense et l'activité nationales ne soient pas entre les mains

1. Les frais nécessaires à la première installation devaient s'élever à 120.000 millions.

2. Cf. M. W. Oualid, *Les ententes industrielles internationales* (publication du B. I. T., 1926).

de cartels ou de trusts pour lesquels l'intérêt général passe après le revenu du capital.

§ 3. Essai de régie intéressée

L'Etat ne trouvant pas preneur privé pour ce procédé de la Badische fut donc contraint à chercher une autre forme d'exploitation.

Plusieurs procédés furent successivement envisagés et proposés. Ce fut tout d'abord le Gouvernement qui présenta un projet d'exploitation en *régie intéressée*. Cette régie était conçue sous la forme d'une Société anonyme au capital de dix millions de francs.

Sans insister sur les conditions imposées au régisseur et qui se trouvent exposées dans le cahier des charges dressé par l'Administration¹, résumons l'économie générale de ce projet.

Du cahier des charges, il ressort tout d'abord que seul le procédé Haber est mis en œuvre pour la fabrication de l'ammoniaque synthétique.

Les charges de l'Etat dans cette combinaison sont l'apport de la poudrerie de Toulouse et de son installation.

Ensuite, la garantie à laquelle il s'engage de 7 millions d'intérêt d'obligations (série B) émises par la société concessionnaire pour subvenir aux dépenses de premier établissement et à la constitution d'un fonds de roulement,

1. Voir en annexe le texte du cahier des charges proposé par l'Administration.

et dont les conditions d'émission et d'amortissement sont précisées aux articles 7 et suivants de cahier des charges.

En contre-partie de ces sacrifices, l'Etat se réserve 50 % des bénéfices.

Son contrôle sur l'administration et la gestion de la société est sans importance : il n'a aucun représentant dans le Conseil d'Administration, il a tout juste droit à avoir un commissaire aux comptes.

Ce projet de régie intéressée ne fut pas appliqué. Déposé par le Gouvernement sous forme de projet de loi, il fut rejeté par les commissions compétentes.

Ses adversaires firent valoir à son encontre trois objections principales :

La première c'est que dans cette industrie importante pour le pays en temps de paix et en temps de guerre, l'Etat, dans la projet de loi de régie intéressée envisagé, n'avait aucun rôle efficace : son pouvoir de gestion était nul et son pouvoir de contrôle insuffisant.

La seconde, la plus sérieuse, c'est que le procédé Haber étant employé à l'exclusion de tout autre, l'Etat donnait donc par son apport financier une investiture officielle à un procédé allemand et portait ainsi un préjudice énorme, matériel et moral, à la valeur des procédés divers de fabrication synthétique de l'azote et au procédé français de Claude, en particulier.

La troisième objection vise l'inégalité des charges et des bénéfices que l'Etat devait retirer de la dite exploitation : les charges importantes qui lui incombaient étaient cer

laines : les 50 % qu'il devait avoir sur les bénéfices étaient très hypothétiques, « surtout dans les premières années de la fabrication ».

Cette prudence était légitime et justifiée; elle ne manque pas d'être assez curieuse à constater quand on sait que ce sont ceux-là mêmes qui en ont fait preuve qui n'ont cependant pas hésité à engager l'Etat peu de temps après dans l'aventure combien plus imprudente et périlleuse de l'Office national de l'Azote...

« L'Etat est absent de cette industrie, disait le rapporteur à la Commission des Finances, en concluant sur le projet de la régie intéressée, alors que cette industrie devrait être une industrie de *collectivité*. Et si un trust se forme, que deviendront les prix?

Les limitera-t-on ?

Aura-t-on quelque moyen de mettre un frein à l'appétit des actionnaires ?

Il pourra arriver que de cette convention de 1919, un des rares fruits de la victoire, la collectivité ne retire rien; bien pis : qu'un trust garanti par la convention même contre la concurrence allemande maintienne les cours à un étiage péjoratif.

Est-ce cela que les signataires de la convention ont voulu ? Et n'avons-nous pas le devoir de rechercher une combinaison financière qui respectât à la fois les intérêts des inventeurs français, ceux du Trésor, et ceux de la collectivité¹ ? »

1. Rapport Charles Leboucq, député, 1922 fait au nom de la Commission des Finances.

§ 4. Essai de société mixte

Ce projet de régie intéressée fut donc écarté et la Commission des Finances de la Chambre des Députés élaborait la formule suivante :

Le bénéfice de la Convention de 1919 était donné à une société anonyme, d'une durée de 99 ans. La Commission des Finances de la Chambre n'ayant pas accueilli la formule précédente de régie intéressée parce qu'elle la jugeait préjudiciable aux intérêts de l'Etat, il était logique que sa contre-proposition diminuât le rôle de l'initiative et du capital privés pour en augmenter d'autant celui de la puissance publique et celui des collectivités intéressées à la production de l'azote et pouvant être considérées également comme garantes de l'intérêt général. C'est en fait la caractéristique de la solution présente.

La société anonyme proposée a pour objet, non seulement l'exploitation du brevet Haber, mais en plus la fabrication de tous les « engrais et produits azotés ou des composés se rattachant directement à cette fabrication ».

La poudrerie de Toulouse est louée par l'Etat à la Société anonyme moyennant un loyer de 500.000 fr. plus une participation de 10 % dans les bénéfices qui lui seront assurés par l'attribution de 10 % de la valeur nominale du capital en actions d'apport.

Le capital prévu s'élève à 50 millions divisé en 500.000 actions de 100 fr.

La répartition de ce capital entre l'Etat, les collectivités

intéressées à l'industrie et à la consommation de l'azote (chambre de commerce, syndicat, coopératives agricoles et ouvrières, etc...) et le public, s'établit de la façon suivante :

— 300.000 actions à l'Etat, savoir 250.000 souscrites en espèces et 50.000 en actions d'apport;

— 150.000 actions aux collectivités intéressées, savoir 50.000 à souscrire par les Syndicats, Coopératives et Associations agricoles de France, 20.000 par les Chambres de Commerce 30.000 par les fabricants de produits chimiques, 50.000 par les syndicats ouvriers, coopératives et autres associations ouvrières.

— 50.000 actions au public.

La répartition de ce capital accuse très fortement la caractéristique principale de ce projet parlementaire :

part dominante du capital attribué à l'Etat; part moins importante accordée aux collectivités privées et part infime laissée à la souscription publique.

Une condition suspensive était posée à l'existence de cette société :

« Si dans un délai de quatre mois, cent mille actions au minimum n'ont pas été souscrites, la société sera dissoute.

Les souscriptions versées seront alors remboursées, et l'Etat sera chargé de l'exécution de la convention du 11 novembre 1919. Il procèdera par les soins du Service des Poudres et au titre du budget annexe de ce service, à l'installation, à la poudrerie nationale de Toulouse, d'une production d'ammoniaque synthétique correspondant à la

fixation d'une quantité minimum de 100 tonnes d'azote par jour ».

Nous verrons ultérieurement les conséquences qu'a eues cette condition sur la forme définitive attribuée à l'organisme chargé de l'exploitation de l'azote.

Pour l'instant, continuons à examiner les caractéristiques essentielles du projet de la Commission des Finances de la Chambre.

Le Conseil d'administration de la Société anonyme, par dérogations ou modifications à la loi de 1867 est composé de vingt membres obligatoirement nommés de la façon suivante :

3 représentants des associations agricoles proposés dans des conditions fixées par un arrêté du Ministre de l'Agriculture.

2 spécialistes des questions de fixation de l'azote proposés par le Comité des Arts et Manufactures et par la Société des Ingénieurs civils de France;

1 représentant des Chambres de Commerce;

1 délégué du Conseil supérieur des Chemins de fer;

1 représentant du Ministère des Finances;

1 du Ministère de l'Agriculture;

2 représentants du Ministère de la Guerre;

2 délégués du personnel de la société;

1 délégué des ingénieurs chimistes de la société.

A l'exception du délégué de la Coopérative de la main-d'œuvre, tous les autres membres du Conseil sont nommés par décret contresigné des Ministres des Finances, de

l'Agriculture et de la Guerre, au vu des listes présentées par les collectivités ou administrations intéressées.

Les six autres membres du Conseil d'Administration sont nommés par les actionnaires de priorité.

Si dans le capital envisagé, nous avons pu nous rendre compte que l'Etat avait la plus large part, nous constatons de suite que dans la constitution du Conseil d'Administration de la Société, son action ne peut être que secondaire puisque ses représentants directs ne sont qu'au nombre de quatre et que pour la nomination des autres membres, le choix du gouvernement se trouve limité par la présentation préliminaire des intéressés sur les listes constituées par les collectivités.

En résumé ce projet présente pour l'Etat les charges et les avantages suivants :

comme charges tout d'abord :

affectation de la poudrerie de Toulouse et de son installation;

versement de 5 millions en paiement à l'Allemagne du procédé Haber (50.000 actions ordinaires sont remises à l'Etat à titre d'actions d'apport, en échange de ce sacrifice);

souscription de 250.000 actions ordinaires (25 millions);

garantie de 70 millions d'obligations (art. 10 du projet de loi).

Les avantages consentis à l'Etat sont par contre :

un prix de location annuel pour la poudrerie de Toulouse de 500.000 francs;

un intérêt cumulatif de 5 % prélevé sur les bénéfices

pour les 100.000 actions de priorité (10 millions) que l'Etat peut être appelé à souscrire par la défaillance des groupements;

— un intérêt non cumulatif de 6 % prélevé sur les bénéfices pour les 300.000 actions (30 millions) qui sont à sa charge;

— sur les superbénéfices après prélèvement sur ces derniers de 10 % pour les création d'une réserve spéciale, il est accordé à l'Etat :

10 % à titre de supplément de loyer,

30 % à répartir entre toutes les actions, soit ordinaires, soit de priorité.

Nous avons insisté quelque peu sur ce projet, parce que dans l'évolution des formes d'organisation de l'étatisme industriel, une place importante doit lui être faite.

Ce projet, en effet, dans l'esprit de ses auteurs répondait au type idéal de la *société mixte*.

Les essais qui avaient été tentés par la loi du 7 mars 1921 pour l'aménagement du Rhône, n'avaient pu être réalisés parce qu'une place trop grande avait été donnée aux collectivités intéressées : le capital était presque totalement fourni par elles.

Par contre, les tentatives de régie intéressée qui devaient être essayées pour l'exploitation de l'azote synthétique en particulier, avaient, par leur échec, démontré la difficulté pour l'Etat d'assurer un rôle primordial de contrôle, sans avoir à supporter corrélativement des charges très lourdes,

Le projet de société mixte que nous venons d'examiner était dans l'esprit de ses promoteurs un juste milieu entre ces deux conceptions.

« Brassés et amalgamés, les éléments hétérogènes entrant dans la composition de l'Office s'unissaient et se fondaient suivant une recette chère au syndicalisme cégétiste, en une trinité représentative par excellence de l'intérêt général.

En un mot, l'Etat créait et dotait l'affaire, mais il y entraînait en tiers à titre d'exploitant, tout en conservant, au titre de défenseur de la collectivité nationale, un pouvoir supérieur de contrôle.

C'était l'équilibre idéal des pouvoirs¹. »

La Commission des Finances de la Chambre manifestait son enthousiasme sans réserve :

« Il n'était pas possible, semble-t-il, écrit son rapporteur en conclusion au dit projet, de réaliser plus fidèlement la représentation proportionnelle des intéressés : public, agriculture, travailleurs, Etat : conception nouvelle certainement, où à peu près, mais s'inspirant à la fois d'une idée d'équité économique et d'évolution, vers une meilleure entente et de plus justes utilisations industrielles² ».

Ce projet fut soumis à l'approbation de la Chambre en même temps qu'un contre projet de MM. Auriol et Léon Blum tendant à confier la fabrication de l'ammoniaque synthétique à un « Office national industriel ».

1. In *Revue économique et parlementaire*, janvier 1927, p. 54 et suiv.

2. In *Rapport Leboucq* déjà cité.

Nous étudierons ce contre-projet ultérieurement.

La Chambre, avec quelques changements de détails rejetant le projet de l'Office, fit sien le projet de sa Commission des Finances.

La Commission des finances du Sénat, par contre, chargée de l'examiner, le désapprouva entièrement.

« L'Etat ne paraît pas, en effet, devoir retirer d'une entreprise organisée dans de pareilles conditions, les avantages qui résultent de ses apports et des charges qu'il assume non plus qu'avoir dans la conduite de l'affaire la part d'influence légitime qui doit lui revenir ».

« Que le Gouvernement n'ait, en fait, qu'un simple droit de regard sur les opérations d'une Société, dont on peut dire qu'il est, par ses apports, par la garantie d'intérêt accordée, partie essentielle et prépondérante, semble inadmissible à votre Commission des Finances et cela d'autant plus que l'objet de la Société touche, à des titres divers aux intérêts généraux du pays¹ ».

Précisant encore de nouveaux griefs à l'encontre de ce projet approuvé par la Chambre, la commission des Finances du Sénat par la voix de son rapporteur, M. Perrier, estimait que non seulement cette formule d'exploitation ne donnait pas satisfaction à l'Etat, mais de plus, qu'elle ne permettait pas aux Chambres un contrôle suffisant :

« Il apparaît également indispensable à votre Commission que le régime adopté puisse, sous l'autorité des Ministres

1. Rapport de M. Léon Perrier, sénateur, année 1924, n° 75, p. 63.

responsables devant lui, *permettre au contrôle parlementaire* de s'exercer sur une entreprise dont le budget aura, sans parler des autres avantages consentis, constitué la presque totalité du capital de fondation ».

Cette objection adressée par la Commission du Sénat au projet de la Chambre est très juste, mais il est encore curieux de noter que c'est cette même Commission du Sénat qui après avoir formulé ce reproche, va élaborer et faire aboutir la formule de l'Office National de l'Azote sous sa forme présente, et que l'une des critiques les plus graves qui doive lui être adressée et qui lui est adressée actuellement par le Sénat lui-même¹, est justement cette absence presque totale du contrôle parlementaire sur ses actes et ses comptes.

A vrai dire les objections formulées par le Sénat à l'encontre de la « Société mixte » proposée par la Chambre étaient très justifiées.

A ce projet nous y voyions, pour notre part, une autre tare essentielle.

Les auteurs de cette formule ont donné l'impression de vouloir faire œuvre d'étatisme, tout en se défendant, cependant, d'une pareille intention.

La lecture des documents préparatoires à ce projet et celle du rapport dudit projet sont édifiantes sur cet état d'esprit.

« Nous avons dès l'abord — écrit le rapporteur du

1. Voir compte rendu de la séance du Sénat du 30 juin 1930.

« projet, M. le Député Leboucq — renoncé au mot « office »
« qui évoque une idée de concentration burlesque, mais non
« de force agissante. Nous n'avons pas voulu davantage
« de l'épithète « nationale » qui semblait exclure de la
« direction effective de l'entreprise ce qui n'était qu'ini-
« tiative privée¹ ».

Et plus loin : « Notre Société, soumise à toutes les règles
« imparties aux sociétés anonymes, n'est-elle pas iden-
« tiquement le contraire d'un organisme soumis à la
« dépendance de l'Etat² ? »

En fait, le caractère étatique de cette Société est contestable, si on prend en considération la composition et le rôle du Conseil d'Administration : l'Etat n'y a certes qu'une place de deuxième ordre. Mais, par contre, que déduire de la participation de l'Etat dans le capital de la Société sinon, pour employer les termes mêmes du rapporteur du projet, qu'il en est le « principal apporteur et le principal souscripteur ? »

Or, de deux choses l'une :

ou l'Etat gère par lui-même une industrie parce qu'il estime qu'elle est nécessaire à l'économie ou à la défense nationale ;

et dans ce cas, exposant des capitaux, il doit pouvoir en contrôler l'emploi et plus encore, il doit pouvoir surveiller la gestion d'une fabrication qu'il estime primordiale pour le pays ;

¹ Rapport Leboucq, 12^e législature, n° 5203, p. 96.

² Rapport Leboucq, *op. cit.*, p. 101.

ou bien l'Etat laisse l'initiative privée se charger de l'exploitation d'une industrie et on comprend mal alors, quelles que soient les « collectivités intéressées » qui se trouvent mêlées à la direction de la Société et à sa constitution, pourquoi l'Etat vient fournir la quasi totalité du capital.

On ne le comprend pas, car dans une semblable combinaison, la collectivité se voit lésée, puisque ses capitaux sont employés et non contrôlés.

L'entreprise individuelle parsurcroît se voit gravement diminuée dans ses qualités, car on conçoit mal que l'aiguillon de l'initiative privée puisse coexister avec l'emploi d'un capital qui ne lui appartient pas directement, qu'elle n'a pas à défendre, qu'elle n'a que peu de risque à perdre.

Des solutions comme celle-ci aussi ingénieuses soient-elles, qui essayent pour obtenir un résultat économiquement favorable de mêler à doses différentes la puissance publique à l'initiative privée, semblent se heurter, répétons-le, à des impossibilités absolues.

Pour toutes ces raisons, lorsque ce projet de loi vint en discussion devant la Commission des Finances du Sénat, il apparut comme difficilement viable.

Son existence semblait d'autant moins assurée que ses propres auteurs avaient inséré dans le texte du projet de loi une clause de dissolution de la société qui devait jouer si, dans un délai de quatre mois, cent mille actions au moins n'étaient pas souscrites. Dans ce cas il était prévu, comme

nous l'avons vu, que la fabrication de l'azote serait entreprise par l'Etat directement qui la confierait à l'Administration des poudres.

Le Sénat vit alors le danger très grand que comportait cette dernière solution : l'organisation administrative, très faiblement industrialisée, du Service des Poudres pouvait sans doute suffire pour la fabrication des poudres, parce que jouissant d'un monopole légal il n'a pas à redouter la concurrence, mais tous les défauts de ce service d'Etat eussent été mis bien davantage en évidence si, en lui confiant la fabrication de l'ammoniaque synthétique — industrie sans monopole — on eût ainsi permis de comparer les résultats qualitatifs et quantitatifs de sa gestion avec ceux obtenus par l'industrie privée.

Ecartant donc résolument le projet de loi que lui envoyait la Chambre :

et pour ses défauts intrinsèques qui se résument dans l'importance jugée trop petite du rôle accordé à l'Etat ;

et pour ses conséquences inévitables : dissolution de la Société et fabrication de l'azote synthétique par le Service des Poudres,

le Sénat proposa avec force pour cette fabrication, la formule de *l'Office National industriel* et s'inspira pour l'élaboration de cette formule du projet déposé en 1922 à la Chambre des Députés par MM. Blum et Vincent Auriol.

Pareille proposition de la part d'une Assemblée, dite conservatrice, ne manque pas de surprendre.

Elle est en effet surprenante. Elle s'explique par la

crainte justifiée qu'avait la Haute Assemblée de voir le Service des Poudres entreprendre la fabrication de l'azote.

Elle s'explique également par les progrès sérieux faits en France à cette époque par la cause de l'étatisme.

Et alors qu'en 1922 la Commission des Finances de la Chambre en déposant son rapport sur la Société chargée de fabriquer l'azote se défendait de vouloir créer une industrie à tendance étatiste, le Sénat, deux ans plus tard, rejetait ce projet ouvertement pour son caractère insuffisamment étatiste et le remplaçait par un Office National industriel.

Nous avons publié en annexe le projet de création d'un Office National déposé par MM. Auriol et Léon Blum, ainsi que le projet déposé en 1924 par le Sénat : la simple lecture de ces deux textes accuse des ressemblances multiples.

Elle montre par contre des dissemblances assez nombreuses, principalement dans la constitution du Conseil d'Administration de l'Office : la représentation ouvrière y était dominante dans le projet socialiste; le Sénat n'a pas été jusqu'à le suivre dans cette voie.

SECTION III

L'OFFICE NATIONAL DE L'AZOTE

Le projet de la Commission des Finances du Sénat accepté par la Haute Assemblée, le fut également avec peu de modifications par la Chambre des Députés et donna le jour à la loi du 11 avril 1924 qui créa l'Office National Industriel de l'Azote.

§ 1. Administration de l'Office

Cet office, dans ses grandes lignes, est constitué sur le type de celui dont le Sénat avait préconisé l'adoption pour l'exploitation des mines domaniales de la Sarre. Le but de ses promoteurs était « tout en maintenant cet organe, sous la direction du Gouvernement et le contrôle du Parlement de donner à l'entreprise le caractère industriel et commercial ».

L'objet de cet office est la fabrication et la vente des engrais et produits azotés et des composés se rattachant directement à cette fabrication. Il prend à sa charge les obligations et les droits résultant de la convention du 11 novembre 1919 pour l'exécution de laquelle il se substituera à l'Etat français dans les conditions prévues à l'article 14 de ladite convention.

L'Etat lui remet, pour cette exploitation, la poudrerie nationale de Toulouse, ainsi que l'outillage qui s'y trouve.

Il pourra gérer ou exploiter, dans différents endroits,

si son Conseil d'Administration le juge nécessaire et en se conformant aux dispositions de la loi, tous les procédés de fabrication de produits azotés ou similaires dont les brevets auront été acquis.

Aucun monopole légal n'est attribué à l'Office pour la fabrication de l'ammoniaque synthétique; les fabrications qu'il pourra entreprendre n'auront pas d'autres caractères de monopole que celui qui leur sera conféré par les brevets exploités (art. 2).

Cette disposition est particulièrement intéressante : l'Office sans monopole de fabrication va être soumis à la concurrence privée. Cette absence de monopole est donc la base du caractère industriel et commercial de l'Office. Pour pouvoir rivaliser avec les industries similaires, il fallait donc à l'Office une organisation industrielle et commerciale, le libérant du régime administratif des entreprises d'Etat qui jusqu'alors, bien que remaniées dans des formes diverses de budgets annexes, rendaient impossibles *à priori* des opérations industrielles rémunératrices.

L'Office National de l'Azote est un établissement public placé sous l'autorité du Ministre des Travaux Publics. Il possède la personnalité civile et l'autonomie financière (article 3 de la loi).

Il est administré par un Conseil d'Administration. Ce Conseil est l'organisme principal de l'Office. Il est composé de dix-huit membres nommés par décret sur proposition du Ministre des Travaux Publics, choisis respectivement,

deux au titre de représentants du Ministre des Travaux Publics, deux au titre de représentants du Ministre des Finances, trois au titre de représentants du Ministre de l'Agriculture, deux au titre de représentants du Ministre de la Guerre; trois au titre des représentants des Associations agricoles; deux au titre de représentants des Chambres de Commerce, un au titre de représentant des producteurs de houilles, deux au titre de représentants spécialistes de l'industrie de l'azote, un au titre de représentant des producteurs d'énergie électrique.

Ce Conseil d'Administration est élu pour six ans et renouvelé par moitié tous les trois ans; son Président est désigné par le Ministre des Travaux Publics. Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil d'Administration et les mandats de sénateur et de député. Ne peuvent également faire partie du Conseil d'Administration des personnes ayant accepté une fonction dans une entreprise privée, en relations d'affaires ou en concurrence avec l'Office, à moins d'autorisation spéciale du Ministre des Travaux Publics.

Le Conseil a des pouvoirs très étendus.

La loi du 11 avril 1924 stipule que le Conseil représente l'Office dans les actes de la vie civile et en justice, procède, dans les conditions fixées par les lois et décrets, à toutes opérations rentrant dans l'objet de l'Office.

Ces pouvoirs bien vagues ont été repris et précisés dans le décret du 30 mai 1925, dans son article 9 : le Conseil représente l'Office en justice et dans tous les actes de la

vie civile, passe tous actes, contrats, traités et marchés¹, procède aux acquisitions et cessions de brevets ou de licence, contracte des emprunts avec ou sans hypothèques ou nantissements sur les biens de l'Office. Il conclut tous achats, ventes et locations d'immeubles. Il détermine l'emploi des fonds disponibles et le placement des réserves, procède à toutes acquisitions, aliénations ou transferts de valeurs. Il nomme, licencie et révoque tous agents et employés, fixe leurs traitements, remises, salaires et gratifications ainsi que toutes les autres conditions de leur entrée au service de l'Office ou de leur renvoi. Il propose le Directeur de l'Office qui est nommé par le Ministre et lui délègue les pouvoirs qu'il veut.

Ces pouvoirs du Conseil d'Administration, comme on le voit, sont très grands : le degré d'indépendance de l'Office paraît donc important.

C'est l'étendue de ces pouvoirs qui permet à certains d'en déduire que l'Office Industriel, celui de l'azote particulièrement, loin d'être une manifestation d'étatisme est au contraire une manifestation anti-étatiste, puisque, par l'indépendance dont il jouit, il a en propre des attributions qui devraient appartenir à l'Etat.

Cette objection n'est pas fondée : même si les pouvoirs du Conseil d'Administration de l'Office étaient en pratique ce que nous venons de voir qu'ils sont dans les textes cons-

1. Décret du 30 mai 1925 « déterminant le fonctionnement administratif et financier de l'Office National industriel de l'Azote (*J. O.*, 3 juin 1925, p. 5142).

titutifs de l'Office, il n'en resterait pas moins que sur les 18 membres qui composent le Conseil d'Administration, neuf sont des représentants des divers Ministères, cinq sont des représentants de collectivités à intérêts généraux, et les quatre autres, représentants des intérêts privés, sont soumis, comme l'ensemble du Conseil, à la nomination par décret sur la proposition du Ministre.

Par son seul mode de nomination et par sa constitution, il apparaît déjà que ce Conseil d'Administration de l'Office n'est qu'une émanation indirecte de la puissance publique.

Ce caractère d'étatisme apparaît encore plus nettement quand on étudie plus profondément les pouvoirs qui sont accordés au Conseil d'Administration.

On voit tout d'abord que l'approbation du Ministre des Travaux Publics et du Ministre des Finances est nécessaire pour les délibérations du Conseil ayant trait à des créations d'usine, aux actes de disposition sur les immeubles cédés par l'Etat à l'Office, aux cessions ou aux acquisitions de brevets ou de licences concernant des procédés de fabrication de produits azotés ou similaires.

Le Ministre des Travaux Publics doit approuver les délibérations du Conseil portant sur des contrats engageant l'Office pour plus de cinq ans aux participations à des sociétés industrielles et commerciales, ou portant sur des contrats relatifs aux approvisionnements en matières premières, et plus généralement sur toute entente commerciale de l'Office avec d'autres producteurs d'azote.

Le Ministre des Finances doit obligatoirement approuver les délibérations du Conseil décidant de l'émission d'obligations amortissables.

Chaque année enfin, avant le 1^{er} avril, le Conseil d'Administration rend compte de sa gestion, dans un rapport adressé aux deux Ministres intéressés.

Ces restrictions limitent très sérieusement l'indépendance du Conseil d'Administration, et en fait, ce Conseil est entre les mains du Ministre. Si de plus, on ne veut pas perdre de vue que le projet d'Office primitif est un projet socialiste, il est alors assez difficile de ne pas vouloir reconnaître à cet organisme les caractéristiques accentuées d'une manifestation très nettement étatiste.

§ 2. Gestion financière de l'Office

La plus grande innovation apportée au régime d'une industrie d'Etat par la formule de l'Office est l'emploi pour ses opérations, des lois, usages et écritures du commerce (article 1/, titre II du décret du 30 mai 1925).

Il était indispensable en effet de doter la gestion d'une entreprise industrielle qui ne constitue pas un monopole d'Etat et qui de ce fait devra lutter avec les sociétés privées concurrentes, de la comptabilité en usage dans le commerce. Les essais qui ont été faits dans ce sens pour divers budgets annexes industriels ont été, nous l'avons vu, incomplets et insuffisants.

La conception de l'exercice budgétaire et des périodes de l'exercice est inconciliable avec les besoins de l'industrie; l'établissement en fin d'année d'un bilan dans lequel sont compris la valeur des stocks et des immobilisations et les relevés des créances et des dettes, est indispensable à la bonne marche d'une affaire.

Avec la méthode administrative, il n'est que très difficilement et approximativement possible de connaître le solde débiteur ou créateur de l'exploitation; l'incorporation au budget général des dépenses et des recettes de l'entreprise dissimule la corrélation entre les produits et les charges de l'établissement. Cette donnée essentielle à tout entrepreneur, ne peut se déduire clairement et précisément que de la lecture du bilan commercial. Aussi, en adoptant l'usage, la formule de l'Office a-t-elle fait un réel progrès sur les formules d'industrialisation essayées jusqu'alors.

D'autre part, la notion de crédit dans notre comptabilité publique, de par la règle de l'annualité et de la spécialité des exercices est contraire à une exploitation rationnelle et économique d'un service industriel et commercial.

La constitution d'un fonds de roulement, la constitution d'un fonds de réserves, un programme de travaux, sont les éléments primordiaux de la bonne gestion d'une entreprise, et la comptabilité publique les ignore.

De même, en comptabilité publique, l'inexistence de compte « capital » rend impossible d'effectuer l'amortis-

sement sur les recettes annuelles, rend également impossible de recourir au crédit pour les besoins de l'exploitation sans déroger au principe que le budget de l'Etat doit s'équilibrer sans emprunt.

De plus, les opérations de recettes et de dépenses sont soumises au décret de 1862 : ses prescriptions ne permettent pas de tirer des traites sur les clients, ni de faire escompter ces traites par les Banques.

Pour les dépenses, le décret s'oppose à ce que des acomptes soient donnés aux fournisseurs; l'ordonnancement et le mandatement sont des procédures compliquées et lentes.

Toutes ces formalités de la comptabilité publique, résultantes d'une concentration administrative très poussée, si elles ont pour avantage d'assurer le contrôle administratif et parlementaire sur la gestion des ordonnateurs et comptables publics, ont par contre de graves inconvénients économiques. La Chambre de Commerce de Paris formulait ainsi son avis autorisé en la matière :

« Il est indispensable de modifier, avec les méthodes
« proprement comptables, les méthodes administratives
« appliquées aux services industriels et de donner suffi-
« samment de liberté, d'initiative et d'indépendance
« vis-à-vis du Parlement, aux Directeurs et Conseils
« d'administration placés à la tête de ces services¹. »

La loi du 11 avril 1924 et le décret du 30 mai 1925 ont

1. Rapport présenté au nom de la Commission de Législation commerciale et industrielle par M. André Baudet sur la recherche des Economies et dont les conclusions ont été adoptées par la Chambre de commerce de Paris dans sa séance du 23 mai 1923.

fait disparaître en grande partie ces inconvénients que nous venons de signaler : c'est là leur plus grand mérite.

Les opérations de l'Office de l'azote sont en effet effectuées selon les modalités employées dans le commerce. Les marchés sont contractés suivant les formes du droit commercial. L'Office peut émettre des traites, des chèques, des effets de commerce ; il peut escompter ses papiers et grâce aux ressources procurées par l'escompte, l'entreprise a à sa disposition un fonds de roulement plus important et plus souple.

L'Office peut ouvrir des crédits, consentir des avances à ses fournisseurs, opérer des placements de fonds, faire des dépôts. L'Office peut emprunter : il n'a pas de capital actions, mais ce capital est remplacé par des obligations amortissables dans un délai maximum de cinquante ans, dont les conditions d'émission sont fixées par décret.

L'Office peut ainsi rembourser à l'Etat la valeur de la poudrerie de Toulouse et de l'installation qui lui est cédée, il peut rembourser également les sommes que l'Etat a versées à la Badische Anilin pour la cession de son brevet, il pourra ensuite rembourser à l'Etat les avances dont il aura besoin — sage précaution ! — , il pourra enfin constituer, grâce à l'émission de ces obligations, un fonds de roulement indispensable à la bonne marche de l'entreprise.

Le service de l'intérêt et de l'amortissement de l'emprunt est garanti par l'Etat.

Le Directeur de l'Office dresse des états de prévision

des recettes et des dépenses s'appliquant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Ces états de prévision sont arrêtés par le Conseil d'Administration de l'Office et remis avant le 1^{er} novembre de chaque année pour approbation au Ministre des Travaux Publics, après examen et avis du Ministre des Finances (article 18 du décret du 30 mai 1925).

L'exécution de cet état de prévision est assurée par le Directeur et par l'agent comptable, tous deux nommés par décret sur proposition du Conseil d'Administration. Le comptable a les attributions d'un simple caissier; il n'a pas à tenir compte de la justification du service fait pour les paiements; il doit payer quand le Directeur le lui ordonne, en s'assurant — comme un simple caissier — de l'identité de la partie prenante (article 21, décret du 30 mai 1925).

La répartition des bénéfices est prévue d'une façon intéressante et ingénieuse permettant, tout en tenant compte de l'amortissement et des réserves, « d'intéresser » le personnel à la bonne gestion de l'Office.

Les bénéfices se répartissent dans l'ordre suivant :

1^o prélèvement pour les amortissement et les réserves;
2^o 20 % du surplus ainsi réparti : 10 % aux œuvres de prévoyance du personnel, 5 % au Conseil d'Administration, 1 % au Directeur Général, 4 % aux chefs de services et ingénieurs;

3^o Le solde créditeur du compte de profits et pertes tel qu'il subsiste après ces prélèvements, constitue le

surplus du produit net de l'exploitation qui doit être versé au Trésor public, conformément à l'article 8 de la loi du 11 avril 1924.

Il y a dans toutes ces dispositions un très gros effort fait pour donner à l'Office une organisation voisine de celle des établissements privés.

Remarquons cependant qu'il y a une dualité de comptabilité encombrante et qui diminue les avantages que nous venons d'examiner : il y a en effet la comptabilité du Directeur de l'Office qui est tenue dans la forme commerciale et qui aboutit à la rédaction d'un bilan; il y a, doublant cette première comptabilité, celle de l'agent-comptable qui est tenue dans la forme administrative habituelle (article 24 du décret du 30 mai 1925).

§ 3. Contrôle de l'Office

Voyons maintenant de quelle manière est organisé le contrôle de l'Office :

contrôle à l'intérieur de l'Office lui-même;

contrôle de l'Administration centrale sur l'Office;

contrôle du Parlement sur l'Office.

A l'intérieur de l'Office, tout d'abord, le Conseil d'Administration contrôle les opérations du Directeur. Chaque trimestre, le Conseil délègue un de ses membres pour vérifier les opérations du caissier. Le Directeur a son tour contrôle directement l'agent comptable qui chaque jour lui communique le relevé des opérations de recettes et de dépenses.

L'agent comptable, sous sa responsabilité, rend compte également « sans délai » au directeur des recouvrements et des paiements qui n'ont pu être effectués à l'échéance fixée, en indiquant les motifs ou circonstances qui s'y sont opposés.

L'Administration Centrale, ensuite, reçoit chaque année le compte de gestion de l'agent comptable avec ses bordereaux de recettes et de dépenses, le compte commercial du Directeur, un rapport du Conseil d'administration auquel est annexé l'inventaire, le bilan avec actif et passif, le compte de profits et pertes. Tous ces documents sont examinés par une Commission de « contrôle financier », nommée par décret rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics, puis examinés par les ministres des Finances et des Travaux publics.

Les comptes du caissier sont en outre examinés par l'Inspection des Finances.

Ce contrôle administratif est doublé d'un second contrôle administratif exercé par la Cour des Comptes : ce contrôle porte sur l'exactitude de la comptabilité du caissier, compabilité tenue, comme nous l'avons déjà vu, dans la forme administrative.

D'autre part, le Ministre des Travaux Publics fait parvenir à la Cour des Comptes une copie du rapport du conseil d'administration, des comptes qui y sont annexés, ainsi qu'une copie du rapport de la Commission de vérification.

Ces justifications du service fait sont produites à la Cour des Comptes pour lui permettre de formuler, dans

des référés aux ministres et dans son rapport au Président de la République, les observations qu'elle jugera opportunes.

Le contrôle parlementaire s'exerce par la communication dans un délai de deux mois aux Commissions Financières des deux Chambres, des états de prévisions de recettes et de dépenses dressés pour chaque exercice par le conseil d'administration. Cette communication doit leur être faite au moment du dépôt du projet de loi portant règlement de l'exercice s'il y a eu bénéfice, ou en cas de déficit, au moment du dépôt du projet de loi portant ouverture de crédits.

Telle est l'organisation de l'Office National Industriel de l'Azote, le premier office industriel ayant fonctionné en France.

SECTION IV

GESTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE
L'OFFICE. RESULTATS

A la suite du vote de la loi du 11 avril 1924, l'Office s'organisa pratiquement.

La fabrication de l'ammoniaque synthétique était entreprise, aux termes mêmes de la loi, dans la poudrerie de Toulouse. Il est intéressant de noter qu'en prenant possession de l'usine, l'Office de l'Azote ne trouvait pas les locaux vides. Bien au contraire.

L'article 25 de la loi de Finances du 29 décembre 1923 avait déjà chargé le Service des poudres de procéder, au titre du budget annexe de ce service, à l'organisation et à l'exécution, à la poudrerie nationale de Toulouse, des installations nécessaires à la production d'ammoniaque synthétique correspondant à la fixation d'une quantité minimum de 100 tonnes par jour.

En exécution de cette disposition, un premier crédit de 30 millions avait été ouvert par cette loi au titre du chapitre E-9 du budget du Ministère de la Guerre de l'exercice 1924 sous la rubrique « avances au budget annexe des poudres pour bâtiment et outillage ». L'installation, de ce fait, se trouvait déjà avancée¹ lorsqu'à la

1. Le vote de crédit nécessaire à l'installation suivant le procédé Haber a été d'ailleurs fait *avant* l'homologation par le Parlement de la Convention passée le 11 novembre 1919 entre le Ministre de la Reconstitution et la Badische Anilin.

suite de sa création, l'Office de l'Azote vint prendre possession de la vaste usine de Toulouse.

Son Conseil d'Administration ne se réunit la première fois qu'en octobre 1924. Il est alors décidé que la préparation des gaz se ferait exclusivement par le procédé de la Badische Anilin. Cette décision était logique, puisque la Convention de 1919 entre l'Etat français et la Badische Anilin était à la base même de la loi du 11 avril 1924, et que le procédé allemand était le seul qui à cette époque eut donné de sérieuses garanties pratiques de succès.

Pendant un an, l'activité et les fonds de l'Office furent dépensés à la mise au point du procédé Haber.

Des équipes d'ingénieurs allemands vinrent sur place en France surveiller les détails de l'installation; des ingénieurs chimistes français furent envoyés à Ludwigshafen pour y étudier dans les usines de la Badische Anilin les procédés de fabrication. A leur retour, l'usine de Toulouse était prête à fonctionner, quand, brusquement, sans que jamais jusqu'à ce jour la raison en ait été connue publiquement, en novembre 1925, le conseil d'Administration décida que le procédé allemand ne serait pas employé exclusivement, mais qu'il serait mitigé d'un procédé Patard pour la purification des gaz. Les services techniques de l'Office approuvèrent cette décision en décembre 1925.

Ce procédé Patard n'avait encore jamais fait ses preuves industriellement. L'usine connut à nouveau un temps d'arrêt obligatoire pour opérer les modifications nécessaires à l'exploitation du nouveau procédé, modification, est-il besoin de le dire, très dispendieuses.

Se rendre compte des dépenses faites n'est pas chose facile : les dossiers de l'Office de l'Azote sont scrupuleusement secrets et ce n'est certes pas dans les documents parlementaires qu'il est possible de trouver de nombreux renseignements.

Voici cependant quelques chiffres qui permettent de se rendre compte de l'importance des dépenses engagées à cette époque.

Les crédits de dépenses ouverts sur les exercices de 1924, 1925, 1926 pour la construction de l'usine et les modifications d'installation, s'élèvent à 120 millions¹. En outre, l'article 224 de la loi de Finances du 29 avril 1926 a autorisé le Ministre des Travaux Publics à engager, pendant l'année 1926, en sus des crédits ouverts par la dite loi, en vue de la continuation des travaux, des dépenses s'élevant à 60 millions de francs imputables sur les crédits à allouer au titre des exercices ultérieurs.

La situation des dépenses engagées en date du 15 octobre 1926, se résume comme suit :

Immobilisations proprement dites	151.720.037 fr. 59
Démolitions	1.052.728 fr. 10
Essais divers	1.517.361 fr. 10
Approvisionnements de matières premières, fournitures diverses, outillage	4.497.236 fr. 20
Mobilier et matériel divers.....	700.751 fr. 05
Frais généraux de construction..	2.260.575 fr. 49
Total.....	161.748.689 fr. 56

1. Sans tenir compte du crédit de 30 millions ouvert dans la Loi de Finances du 29 décembre 1923 dont il vient d'être parlé.

Malgré le retard apporté à la production du fait des travaux nécessités pour l'installation du procédé Patard malgré les frais énormes ainsi faits, l'optimisme du Conseil d'Administration était parfait.

« Nous comptons, disait-il dans son rapport pour 1927, « produire pour 1927, 50.000 tonnes de sulfate d'ammoniaque dont la valeur marchande est d'environ 100 millions. Les dépenses d'exploitation proprement dites « ne paraissent pas devoir dépasser 60 à 70 millions. »

Les faits ont malheureusement démontré le mal-fondé de ces perspectives encourageantes.

Dans les premiers mois de 1927, les installations en ordre de marche commençaient à produire 25 à 30 tonnes d'ammoniaque par jour, puis, entre juin et novembre, des rectifications à l'installation réduisirent la production journalière aux environ de 8 à 10 tonnes.

Du 24 novembre 1927 au 24 février 1928, on constate un arrêt total de la production; à peine reprise, elle cesse à nouveau complètement jusqu'en octobre 1928.

Il se passait à nouveau au sein du Conseil d'Administration de l'Office, des délibérations aux conséquences lamentables. Le procédé Patard était à son tour abandonné et en retransformait la poudrerie de Toulouse pour l'exploitation du procédé Damiens.

Procédé Haber, procédé Patard, procédé Damiens... Trois arrêts longs dans la production !

Trois dépenses d'installation considérables !

A partir d'octobre 1928, la production a subi une courbe

assez favorable : elle n'était cependant, au début de 1929, que de 20 tonnes par jour; fin 1929, elle n'atteignait encore que 57 tonnes : à cette même date cependant les crédits engagés pour l'Usine de Toulouse s'élevaient à 273 millions¹.

En janvier 1930, la production journalière aurait été de 75 tonnes. Elle serait actuellement (juin 1930) de 82 tonnes.

Bien que l'on affirme officiellement que la Direction de l'Office considère maintenant l'usine comme techniquement au point²; il est permis d'en douter. Petit à petit, elle opère dans la poudrerie de Toulouse convertie en champ d'expérience des procédés de fabrication de l'ammoniaque synthétique, un quatrième changement, espérons-le, le dernier, qui consiste à refabriquer l'azote par le procédé Haber à 100 %.

La Trésorerie de l'Office est épuisée; on indique qu'en 1927 et en 1928, l'Office a subi des pertes s'élevant à 26.300.000 fr., et les installations nouvelles correspondent à des investissements supplémentaires de 29.500.000 fr.

D'autre part les bénéfices de la vente des produits n'augmentent pas.

1. Nous n'avons pu trouver la justification de cette somme officiellement donnée par M. Blaignan, rapporteur du budget des mines et forces hydrauliques. En tenant uniquement compte des chiffres officiels des crédits alloués à l'Office de l'Azote, nous établissons le compte des avances à lui faites de la façon suivante :

1924, 1925, 1926	161 millions environ (voir tableau précédemment publié
1927	60 —
1928	90 —

Total 310 millions (et il est bon de rappeler que dans ce total, n'est pas comprise la première avance de 30 millions du budget de 1923.

1. In déclaration de M. Blaignan, Sénat, séance du lundi 30 juin 1930.

La baisse importante du prix du sulfate d'ammoniaque de 4.000 fr. la tonne en 1927 à 1.079 fr. en 1929 ayant été accompagnée d'une réduction des prix de vente, les bénéfices n'ont pu s'élever.

Devant le mauvais état de la Trésorerie de l'Office, devant les nécessités d'avoir à « terminer » l'installation de l'usine, le Gouvernement vient de demander aux Chambres de voter un nouveau crédit de 140 millions.

Cette demande insérée dans le projet de loi « portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1929 au titre du budget général et des budgets annexes » vient d'être acceptée par les Chambres¹.

C'est là le dernier aperçu que nous puissions avoir sur la gestion économique et financière de l'Office.

Nous avons donc étudié tout d'abord son organisation et ses attributions.

Nous venons d'examiner les résultats économiques et financiers de l'Office au cours de ses sept ans d'existence.

Nous allons maintenant, quittant le terrain objectif, où nous nous sommes efforcés de nous placer constamment, considérer les avantages et les inconvénients que nous paraît offrir la formule de l'Office National Industriel de l'Azote.

1. Le Sénat a adopté ledit projet de loi dans sa séance du lundi 30 juin 1930.

SECTION V

AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA FORMULE DE L'OFFICE NATIONAL INDUSTRIEL DE L'AZOTE

Cette nouvelle formule de l'Office National a apporté sans aucun doute quelques améliorations au régime des exploitations industrielles de l'Etat. Dans le Conseil d'Administration, la présence d'un certain nombre de représentants de l'industrie privée a d'heureux effets. Ils influent sur l'esprit du Conseil en obligeant l'état-major administratif qui le compose à se familiariser avec certains principes et procédés de l'industrie privée. Ils jouent également un rôle de contrôle qui n'est pas négligeable.

La répartition d'une certaine partie des bénéfices entre les dirigeants et les employés et ouvriers de l'Office est également une initiative intéressante; pour qu'elle ait une influence il faudrait d'abord que l'entreprise soit bénéficiaire — ce qui n'a pas encore été le cas de l'Office considéré — il faudrait en outre pour arriver à agir sur l'esprit d'inertie de l'employé d'Etat que le coefficient des bénéfices partagés soit plus important que celui prévu par le décret du 30 mai 1925.

L'avantage le plus grand apporté à la gestion industrielle de l'Etat par la présente formule est l'emploi des usages, lois et coutumes du commerce. La comptabilité commerciale, principalement, est indispensable à une gestion industrielle : elle ne la rend pas bénéficiaire, sans doute, mais elle permet par contre de la savoir défici-

taire. Le renseignement fourni dans ce sens par le bilan est des plus précieux : jusqu'alors aucune industrie d'Etat ne connaissait le prix de revient de ses produits. Maintenant, grâce à la lecture de leur bilan, elles peuvent l'apprécier. Mais cette adoption de la comptabilité commerciale voit les avantages qu'elle apporte à la clarté de la gestion de l'Office fortement contrebalancés par la juxtaposition de la comptabilité administrative que tient l'agent comptable. Cette dualité de comptabilité alourdit et complique la gestion financière de l'Office.

Bien que minimes, ce sont là les principaux avantages apportés à la cause de l'industrie d'Etat par la formule de l'Office national.

Ses inconvénients sont malheureusement plus nombreux et plus conséquents.

Le Conseil d'Administration, en premier lieu, ne répond pratiquement en rien aux espoirs que les auteurs du projet de l'Office avaient fondé sur lui.

Organe principal de l'Office par sa constitution et par ses attributions il devait lui donner l'esprit d'initiative et l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central. En lui certains voyaient un facteur de désétatisation d'un service public capable de concilier la liberté de mouvements nécessaires à une gestion économique avec les directives indispensables à recevoir de l'Administration.

En fait, ce Conseil d'Administration n'a aucune indépendance, nous l'avons précédemment montré; c'est un organisme composé en majeure partie de fonctionnaires

et ce n'est pas la qualité de membre d'un Conseil qui amoindrit leur qualité de fonctionnaires : si ce n'est par leur conscience professionnelle, qui ne peut être contestée, ils n'en deviennent ni plus responsables ni plus intéressés aux bons résultats de la gestion de l'entreprise. Etroitement soumis aux Ministres et à leur administration, le Conseil est par conséquent soumis aux changements et aux variations de la politique, ce qui est contraire à la continuité de vue exigée d'un organe de Direction et d'Administration. Il est de plus soumis aux recommandations parlementaires, ce qui est éminemment opposé au choix des ouvriers, des employés et des cadres qui devrait être basé pour le succès de l'entreprise sur les qualités des postulants et sur leurs capacités et non sur le « favoritisme : c'est ainsi d'ailleurs que les embauchages les plus étranges sont effectués à l'usine de Toulouse : nous n'en voulons pour preuve qu'une récente déclaration officielle du rapporteur du budget des Mines au Sénat¹ :

« C'est ainsi, dit l'honorable rapporteur, que l'Office de l'Azote devient la providence de certains étudiants de l'Université de Toulouse en mal d'impécuniosité. Passe encore pour les élèves de l'Institut de chimie mais seul Courteline pourrait décrire comme il convient les aventures à l'usine de certains étudiants en droit qui tout en étudiant les règles du Code Civil, assurent le contrôle ou plutôt le non contrôle des fabrications. »

Non seulement le recrutement du personnel de l'usine

1. Sénat, séance du 30 juin 1930, 2^e séance publique.

de Toulouse se fait dans des conditions un peu inquiétantes, mais encore l'Etat-Administrateur, bon patron, paye bien et n'exige que peu de travail.

Les influences politiques qui dominent le Conseil d'Administration l'empêchent de réagir contre ces abus. Aussi l'Office de l'Azote jouit-il d'un personnel nombreux à l'excès, payé plus cher que partout ailleurs.

Nous n'insistons pas ici sur le grand nombre de postes de choix que renferme la Direction d'un Office : le pullulement anormal des Offices à certaines époques d'après guerre, ne paraît avoir de cause plus véritable que le placement de certains privilégiés à ces hauts postes enviés.

Mais nous tenons à faire état de quelques précisions concernant le nombre sans cesse croissant du personnel de l'Office national de l'Azote :

En 1926 le personnel s'élevait à 79 unités;

il passait en 1927 à 1.018, puis à 1818 en 1928;

à 1.925 en 1929 et enfin à 2.425 au 1^{er} janvier 1930.

Voici maintenant quelques renseignements sur les salaires de ce personnel¹ :

En 1926 : le salaire horaire d'un ouvrier de l'usine d'ammoniaque dépassait de 0.40 à 0.80 en moyenne le salaire correspondant d'un ouvrier de l'industrie privée dans la région de Toulouse.

En 1927 : cet écart a diminué, les industries ayant

1. Ces renseignements sont ceux fournis par M. Blaignan, rapporteur du budget des Mines au Sénat, séance du 30 juin 1930.

relevé le taux des salaires pour les mettre à l'étiage de ceux de l'Office.

En 1928 : cet écart diminue encore pendant les neuf premiers mois. Mais le 1^{er} octobre, l'usine d'ammoniaque augmente ses salaires qui deviennent supérieurs à ceux de l'industrie privée de 0.20 à 0.80 par heure suivant les catégories.

En 1929 : les industries privées élèvent à leur tour les salaires de leurs ouvriers et il ne subsiste plus, à l'avantage des ouvriers de l'Office de l'Azote, qu'un bénéfice par heure de 0.05 à 0.40.

On voit qu'à Toulouse, l'Office de l'Azote pousse sans cesse à la hausse des salaires.

L'esprit administratif, qui est celui du Conseil d'Administration de l'Office dans sa grande majorité, s'est donc manifesté jusqu'à présent dans les faits de désastreuses façons :

C'est à lui qu'est dû le développement excessif de la main-d'œuvre et des hauts prix qui lui sont payés ;

C'est à lui, à l'absence de sens pratique qui le caractérise, que sont dues les premières décisions qui ont été prises en 1924 et en 1925 et qui ont pesé lourdement jusqu'à présent sur la vie de l'Office :

A savoir l'utilisation de plusieurs hectares de l'usine de Toulouse non pas pour mettre en œuvre la fabrication de l'ammoniaque synthétique suivant le procédé Haber qui industriellement avait donné ses preuves, mais pour exploiter des procédés de fabrication qui jusqu'alors n'avaient *jamaïs encore été mis en pratique.*

C'est encore à ce caractère purement administratif du Conseil d'Administration de l'Office qu'a été due l'impossibilité non seulement d'organiser la production, mais encore d'organiser la vente des produits, vente cependant réduite et peu compliquée.

Le Conseil, impuissant à assurer par ses propres moyens le service commercial de l'Office de l'Azote, en a confié la charge au Comptoir Français de l'Azote. Parmi toutes les anomalies que l'on constate depuis la naissance de l'Office de l'Azote, celle-ci est certainement la plus étonnante et la plus décevante. /

Alors, en effet, qu'au moment de la création de l'Office, l'une des raisons les plus impressionnantes mises en avant pour justifier de son utilité était le devoir pour l'Etat d'assurer aux paysans de France l'engrais azoté, le « pain de l'agriculture », et de le débarrasser des trusts et cartels qui le lui vendaient trop cher, on assiste peu de temps après à une convention entre l'Office et le « trust ennemi » confiant la vente des produits de l'Office à ceux-là mêmes qu'il devait concurrencer.

Cette décision inexplicable et inexpiquée du Conseil d'Administration de l'Office, qualifiée de « bouffonnerie grandiose¹ » par certains, fut très mal accueillie par tous et même par ceux qui avaient été, peu de mois auparavant, les partisans les plus enthousiastes de la formule nouvelle.

« C'est avec le Consortium, dont les prix abusifs ran-

1. In *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1928, art. du comte de Fels, p. 188.

onnaient l'Agriculture, que l'Office a traité pour la vente des engrais fabriqués par l'Etat pour être mis à la disposition de l'Agriculture au prix de revient. C'est à ses concurrents que l'Etat a confié le soin de lui créer une clientèle ». Ainsi s'exprimait en particulier M. Moutet, député collectiviste, rapporteur du budget des travaux publics.

De semblables résultats, et nous n'en citons que quelques-uns à titre d'exemples, sont dus aux défauts qui sont à la base de l'organisation du Conseil d'Administration de l'Office : l'irresponsabilité, le manque d'initiative. Il est en fait « dans la main du Ministre qui en nomme et en révoque les membres : il n'a donc pas d'indépendance¹ ».

Cette première catégorie d'inconvénients est déjà grave : mais il existe une deuxième catégorie d'inconvénients dont les conséquences sont encore plus dangereuses : c'est celle dérivant *de l'absence de contrôle sur l'Office*.

Ce contrôle, en théorie, est administratif et parlementaire.

Contrôle administratif, tout d'abord, du Ministre des Travaux publics et du Ministre des Finances : contrôle en pratique purement illusoire puisque ce sont les Ministres qui ont la direction de l'Office qui sont également chargés du contrôle de ses opérations. La Commission de contrôle financière qui siège à côté d'eux est nommée par eux-mêmes et, dans ces conditions, n'a aucune liberté.

1. In *Cours d'Economie politique* de M. le professeur H. Truck, 3^e édit., t. I, p. 214.

Contrôle administratif de la Cour des Comptes, ensuite : contrôle très restreint puisque limité aux opérations de l'agent comptable; contrôle en outre purement platonique, puisque la Cour des Comptes, en dehors de la vérification de l'exactitude des comptes du caissier ne peut que formuler des « refus » aux Ministres et des « observations » dans son rapport au Président de la République.

Contrôle parlementaire enfin : il est presque dérisoire d'en parler. Le budget de l'Office n'est pas soumis à l'examen et au vote du Parlement : le contrôle des Assemblées ne s'exerce qu'en cas de déficit. Les comptes et rapports relatifs à la gestion de l'Office ne sont envoyés, à titre de simple renseignement, qu'aux Commissions des Finances, des Chambres et encore ces documents — soigneusement triés — ne sont-ils communiqués que trois ans après l'exercice intéressé.

Pour justifier ce retard de trois années dans la communication des pièces aux Commissions financières du Parlement, l'explication que nous avons provoquée a été la suivante : « Dans ces rapports il y a des éléments qui pourraient nuire à l'état fabriquant d'azote s'ils étaient connus des industries privées concurrentes. Il faut donc laisser le temps à ces documents de perdre toute valeur et tout intérêt ».

L'absence de monopole pour une industrie d'Etat amène donc obligatoirement le secret de sa gestion, par conséquent l'impossibilité de tout contrôle parlementaire effectif. Or, jusqu'à présent en matière de service pu-

blic, le contrôle était exercé par les représentants élus du pays; la suppression de ce contrôle et son non-remplacement permettent tous les abus et créent une situation très grosse de péril. En ces offices revivent les budgets occultes qui furent l'une des plaies des finances de l'ancien régime.

Tous ces vices fondamentaux, au point de vue économique, ont conduit l'Office de l'Azote, après sept années d'existence, à des résultats lamentables, qualifiés même, par des esprits cependant très modérés, de scandaleux.

En 1927, M. le Président Tardieu, alors Ministre des Travaux Publics, parlait ainsi de la gestion de l'Office : « Personne ne fabrique de l'azote aussi cher que l'Etat français dans l'usine de Toulouse¹ ».

En 1930, M. Germain-Martin, Ministre du Budget, s'exprime en termes à peu près identiques :

« Le passé (de l'Office) est des plus regrettables, c'est entendu; et les fautes les plus lourdes ont été commises à Toulouse². »

Dans les faits, ce « passé regrettable », « ces fautes lourdes » se traduisent par l'engloutissement de 500 millions³ avec en contre-partie, jusqu'à présent, des productions absolument insignifiantes; ils se traduisent de plus par la hausse du prix de la main-d'œuvre dans la région de Toulouse et, en résumé, par l'impossibilité de faire

1. In art. cité du comte de Fels, p 188.

2. Sénat, compte rendu, séance du 30 juin 1930.

3. Le rapporteur du budget des mines a déclaré officiellement (Sénat, 30 juin 1930) 420 millions. Nous formulons à l'encontre de l'exactitude de cette somme les mêmes réserves que précédemment.

diminuer les prix de vente des engrais azotés puisque aussi bien la production de l'usine ne le permet pas et que la vente de ses maigres produits est confiée aux concurrents qu'il s'agissait de combattre.

De pareils résultats sont impressionnants. Jusqu'à présent, l'absence de bilan ne permettait pas de juger la gestion d'une industrie d'Etat : devant l'inexistence de preuves formelles, on ne pouvait que critiquer. Aujourd'hui, la présence d'un bilan dans la gestion de l'Office de l'Azote permet de porter objectivement un jugement sur une entreprise étatiste et ce jugement peut et doit être d'autant plus sévère que l'Etat n'a aucune excuse de n'avoir pas obtenu d'excellents résultats dans l'exploitation de l'Office National de l'Azote.

En effet :

En arrivant à Toulouse, l'Office a trouvé son usine presque installée (30 millions de travaux étaient en cours d'exécution depuis 1923).

Il a bénéficié d'un procédé de fabrication qui en Allemagne avait fait ses preuves industrielles d'une façon remarquable.

Il n'a même pas eu à « tâtonner » pendant la période de première production puisque des ingénieurs allemands avaient mis au courant nos techniciens des « tours de mains » de la fabrication.

Il a enfin eu à sa disposition des crédits énormes de l'ordre de 500 millions, alors que la société Kuhlmann, au moment de ses pourparlers avec le Gouvernement

pour l'achat du brevet de la Badische Anilin, estimait que pour mettre au point la fabrication de l'ammoniaque synthétique suivant ce procédé, il lui fallait consacrer de 100 à 120 millions.

Tous ces avantages, inconnus pour tout entrepreneur privé, n'ont profité en aucune façon à l'Office de l'Azote.

Et cependant aucune circonstance exceptionnelle ne peut venir le décharger de sa responsabilité. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à se rendre compte des résultats obtenus pendant la même période par les entreprises privées concurrentes. Elles ont pour la plupart augmenté très fortement leur production¹ et leurs gestions sont bénéficiaires.

A Toulouse, par contre, les sacrifices financiers des contribuables ont servi à des changements d'installation de la poudrerie, changements onéreux et inutiles : l'absence de contrôle ne permet pas de connaître l'utilisation exacte de ces crédits importants mis avec libéralité à la disposition du Conseil d'Administration de l'Office.

Obligé actuellement d'avouer que sa Trésorerie est vide², il vient à nouveau faire appel à l'argent des contribuables et le Parlement, tout en reconnaissant son impuissance, dans l'état actuel de législation de l'Office. à assurer le contrôle qui est à la base même du mandat

1. Les usines de Béthune-Claude produisent 32 000 tonnes de sulfate d'ammoniaque (1927); 35.000 tonnes en 1929. Les usines de St-Etienne-Claude 2.000 tonnes en 1927; 2.600 tonnes en 1928. Aux usines de Douai, 14.400 tonnes en 1927. Decazeville, 4.000 tonnes en 1927. De plus, 5 usines de cyanamide fournissent 50.000 tonnes à 18 % (1927).

2. Sénat, séance du 30 juin 1930, compte rendu analytique, p. 1.

parlementaire, vient de lui allouer cependant à nouveau, le mois dernier, un crédit de cent quarante millions, dont cinquante millions pour « l'exécution d'engagements antérieurs » (ce qui prouve que l'Office s'était engagé sans tenir compte de ses possibilités de paiements) et pour la constitution d'un fonds de roulement (mesure qui paraît s'imposer évidemment après sept ans d'exploitation).

Des résultats économiques et financiers aussi désastreux s'expliquent aisément par l'organisation défectueuse de l'Office national de l'azote.

Le Parlement après avoir voté en 1924, à la quasi unanimité de ses membres, le projet de loi constitutif de l'office, semble avoir maintenant reconnu ses erreurs. La discussion qui vient d'avoir lieu au Sénat porte la marque de ce revirement d'opinions. Le vote des 140 millions demandés n'a pas eu pour signification une approbation de la politique passée de l'Office : c'est un vote de « résignation », pour employer les propres termes du rapporteur des Mines du Sénat, c'est le « vote d'un actionnaire qui ne consent à l'augmentation du capital que pour sauver celui qui est déjà engagé ! ».

Une réforme de l'organisation de l'Office de l'azote est demandée : on ne peut que s'en féliciter tout en regrettant qu'il ait fallu d'aussi graves abus pour arriver à cette solution. M. le Président Tardieu vient de déclarer officiellement qu'un projet de réorganisation de l'Office de l'azote

sera déposé sur le bureau des Chambres dès le mois d'octobre prochain¹.

La réforme envisagée semble d'après les derniers débats devoir porter sur la responsabilité des administrateurs et directeurs et sur l'organisation d'un meilleur contrôle des offices.

La responsabilité des dirigeants de l'Office, bien que très désirable, ne semble pas possible à réaliser efficacement

Le contrôle des opérations de l'Office par le Parlement sera toujours lâche car l'Office, pour se retirer dans l'ombre de sa gestion occulte, arguera toujours des dangers que présentera la divulgation de ses comptes de gestion aux industries concurrentes.

1. Cette déclaration vient d'être faite au Sénat (séance du 30 juin 1930) : le Gouvernement a déclaré également que dès à présent un contrôleur supplémentaire était nommé pour « surveiller la gestion financière de l'Office » et « qu'une enquête était en cours ».

CONCLUSION

Même si la réorganisation promise de l'Office industriel de l'Azote est réalisée;

Même si comme, cela est probable, le projet de réorganisation s'étend à tous les offices en nom ou sans nom;

Nous n'en persisterons pas moins à considérer cette réforme comme partielle et difficilement féconde.

Les causes d'insuccès de l'Etat industriel ne peuvent pas disparaître par l'effet de réglementations plus ou moins nombreuses et habiles.

Ces causes d'insuccès sont plus profondes : elles résultent de l'incompatibilité absolue qu'il y a dans le domaine économique entre l'esprit administratif et la gestion d'un service industriel et commercial.

Vouloir donner à une entreprise d'Etat les usages, les lois et les règles de l'industrie privée,

c'est certes le plus bel hommage que l'on puisse rendre aux qualités de l'entreprise particulière,

mais c'est aller au devant de grands déboires :

toutes les qualités qui sont reconnues à l'industrie privée ne valent, en effet, que parce qu'elles ont pour moteur l'intérêt individuel.

Pour cette industrie privée, point n'est besoin d'organiser un contrôle, il s'opère automatiquement : la mauvaise gestion conduit à la faillite.

La responsabilité de l'entrepreneur est à la base de ses fonctions : dans un Office quand il y a un déficit, c'est le contribuable qui le supporte.

L'industrie d'Etat soumise à la concurrence des entreprises privées se trouve donc devant le dilemme suivant :

Conserver son organisation administrative traditionnelle, et se trouver ainsi dans l'impossibilité de répondre à son rôle d'entrepreneur ;

Ou rendre sa gestion économique, pour cela s'écarter des règles fondamentales de notre droit budgétaire, et dans ce cas diminuer et même effacer tout contrôle parlementaire laissant ainsi libre champ aux abus les plus graves.

Ce dilemme est pratiquement insoluble.

C'est la raison principale pour laquelle la réorganisation des services industriels de l'Etat doit laisser peu d'espoir ; c'est pourquoi les projets de réforme de l'Office national de l'Azote en particulier ne donneront que des résultats incomplets et insuffisants.

Ces réformes n'auront qu'un effet insensible sur la production car elles ne pourront pas suppléer à l'absence de l'initiative individuelle ; elles pourront sans doute avoir des effets plus marqués sur le contrôle financier de l'exploitation ; mais ici apparaît un nouveau danger non moins grave en définitive que celui auquel on veut remédier.

Contrôler la gestion financière de l'Office se résout pratiquement à donner au Parlement sur la gestion financière et économique de l'Office des pouvoirs de contrôle plus importants que ceux qu'il possède actuellement.

L'efficacité de ce contrôle sera donc fonction de la vigilance que le Parlement mettra à l'exercer.

Or, le Parlement, surchargé par l'étude, la discussion et le vote de projets économiques nombreux et divers, néglige chaque jour davantage d'exercer consciencieusement les contrôles dont il assume la responsabilité.

Cette inexécution des lois par le Parlement lui-même est fréquente; elle apparaît nettement dans l'exemple suivant choisi entre beaucoup d'autres semblables :

Aux termes de l'article 8 de la loi du 10 janvier 1925 relative au régime des pétroles et créant l'Office national des Combustibles Liquides — Office commercial — les comptes de cet Office doivent être soumis à l'approbation des Chambres dans les trois premiers mois suivant chaque exercice. Or, en annexe au procès-verbal de sa séance du 20 décembre 1928, nous trouvons trois projets de loi portant approbation des comptes de l'Office national des combustibles liquides pour respectivement les exercices 1925, 1926 et 1927. Les deux premiers de ces projets rappellent que, conformément aux dispositions de la loi de 1925, le Gouvernement a déposé en août 1926 et en juillet 1927, des projets d'approbation mais que ces « projets n'ayant pu venir en discussion avant la clôture de la session et étant de ce fait devenus caducs », force lui est de les déposer à nouveau.

Cet exemple caractéristique devra être pris en considération par ceux qui estiment qu'en élargissant le droit de contrôle du Parlement sur la gestion des Offices, le problème délicat soulevé sera résolu. Pour que le Parlement puisse se montrer à la hauteur des tâches nouvelles et toujours plus nombreuses qu'on lui confie, il faudrait alors que ses méthodes de travail soient réorganisées également : dans son état actuel rien n'est moins sûr que l'efficacité du contrôle qu'il aura à exercer.

Nos conclusions nous amènent donc à condamner les solutions employées jusqu'ici par l'Etat pour gérer des entreprises industrielles, puisque aucune d'entre elles n'a pu donner de résultats satisfaisants, la formule de l'office national moins encore que les autres.

Nos conclusions nous conduisent également à n'avoir que très peu d'espoir dans les formules futures qui présideront aux destinées de l'Etat industriel.

Il n'est cependant pas dans notre esprit de voir l'Etat abandonner toute action dans le domaine économique. Le développement sans cesse plus grand de la fonction économique dans nos sociétés modernes, oblige chaque Etat, à des degrés divers, à assumer un rôle pour lequel il n'était pas préparé. Une étude internationale de la gestion industrielle des Etats nous montrerait des formes d'exploitation, en théorie très proches, mais dont les résultats sont cependant très éloignés. Ces différences dans les résultats proviennent de l'inégale aptitude des Etats à gérer un service indus-

triel. « Il y a des Etats qui peuvent être non pas de bons exploitants, mais des exploitants passables, parce que leur structure leur donne le sentiment de l'intérêt général et les moyens de le faire prévaloir¹ ».

Mais ce n'est certes pas le cas pour notre pays.

En France, plus que partout ailleurs, l'Etat en se faisant industriel *n'est pas dans son rôle*; il doit limiter son action dans le domaine économique aux exploitations absolument essentielles à l'intérêt général et à la défense nationale. Le vœu émis à ce sujet en 1923 par la Chambre de Commerce de Paris nous résume parfaitement :

« Qu'il ne soit créé aucun monopole, aucun nouvel office d'Etat doté de la personnalité civile, ni contracté aucune participation de l'Etat dans des entreprises où son intervention n'est pas d'une nécessité évidente; et que des exploitations actuelles que leur nature n'oblige pas absolument l'Etat à conserver soient cédées à l'industrie privée ».

Stuart Mill, en termes différents, s'exprimait pareillement:

« Dans les sociétés les plus civilisées, écrivait-il, les choses sont plus mal faites par l'intervention du Gouvernement que par les individus les plus intéressés à ce qu'elles fussent faites, où sous leur direction si ces individus étaient abandonnés à eux-mêmes. La raison est assez bien exprimée dans le dicton populaire d'après lequel les gens comprennent mieux leurs affaires et leurs intérêts et les soignent

1. In *Cours d'Economie politique*, par M. H. Truchy, 3^e édition, t. I, p. 201.

mieux que le Gouvernement ne les soigne ou ne peut les soigner. Cette maxime est vraie dans la plupart des affaires de la vie, et, toutes les fois qu'elle est vraie, nous devons condamner toute intervention du Gouvernement qui y est contraire. L'infériorité des Gouvernements, par exemple, dans la plupart des opérations ordinaires d'industrie et de commerce, est attestée par ce fait que le Gouvernement ne peut guère soutenir la concurrence des particuliers chaque fois que ceux-ci ont à un certain degré l'esprit d'entreprise et peuvent réunir des moyens d'action suffisants.

Toutes les facilités qu'un Gouvernement possède pour être bien renseigné, tous les moyens qu'il a de rémunérer et par conséquent d'employer les hommes les plus capables qui soient sur le marché, ne compensent pas l'infériorité qui lui est assurée par ce fait qu'il a moins d'intérêt qu'un particulier dans le résultat de l'opération¹ ».

Et avec juste raison, Stuart Mill voyait au développement excessif des fonctions de l'Etat un danger d'un ordre particulier qu'il est opportun de rappeler car, il est à notre époque plus que jamais d'actualité :

« Lorsque l'initiative et la direction réelles appartiennent au Gouvernement et que les individus agissent et se sentent soumis perpétuellement à sa tutelle, les institutions populaires développent chez eux, non le désir de la liberté, mais l'appétit démesuré des places et du pouvoir : l'intel-

1. Stuart Mill, in *Principes d'Economie politique*, 3^e édit., t. II (Guillaumin), p. 520.

ligence et l'activité du pays sont alors détournées de leur principale affaire et tournées vers une misérable concurrence pour les appointements et les petites vanités des fonctions publiques¹ ».

L'Etat doit donc — dans le domaine économique — limiter son action directe à des entreprises industrielles et commerciales absolument indispensables à la sécurité et à l'intérêt du pays.

Faute de ne pas ainsi limiter son action, il emploie mal tout d'abord son activité qui a mieux à s'appliquer dans d'autres domaines pour l'intérêt supérieur de la collectivité; il accroît ensuite les charges publiques par son incapacité d'entrepreneur. Par contre, il peut et il doit manifester librement son action indirectement en aidant l'initiative privée, en la conseillant, en la guidant, en unissant et en coordonnant ses efforts.

Léon Say admettait déjà en 1885 « qu'en pratiquant l'art de gouverner, on put aller plus ou moins loin dans l'emploi des ressources de l'impôt à des dépenses plus ou moins nécessaires », mais ajoutait-il, « à la condition de ne pas mettre en danger les deux grands ressorts de la société humaine : l'énergie individuelle et la responsabilité personnelle ». Le respect de cette condition mise à l'intervention de l'Etat dans le domaine économique, s'impose aujourd'hui plus que jamais.

Des budgets de dépenses chaque année plus considérables,

des impôts sans cesse plus lourds,

1. In Stuart Mil, *op. cit.*, p. 523.

des responsabilités qui s'atténuent et disparaissent, tels sont les principaux résultats de la politique interventionniste.

En face de cette extension trop grande et dangereuse des attributions de l'Etat, convenons qu'il est utile de redonner à l'initiative individuelle la place qui lui est due dans l'ordre économique.

Vu, le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu, le Président de la Thèse
H. TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY

ANNEXES

ANNEXE I

Contrat entre l'Etat Français et la Badische Anilin (1919)

CESSION D'UN PROCÉDÉ DE FABRICATION D'AMMONIAQUE

SYNTHÉTIQUE

Entre le Ministre de la Reconstitution industrielle, agissant au nom et pour le compte de l'Etat français, et désigné dans ce qui va suivre par « l'Etat français » et représenté par M. Patart, directeur des poudres, d'une part, et la Badische Anilin und Soda Fabrik Aktiengesellschaft, société anonyme allemande au capital de 90 millions de marks, dont le siège social est à Ludwigshafen-am-Rhein, désignée dans ce qui va suivre par les quatre majuscules B. A. S. F., représentée par MM. le professeur Bosch, président du conseil d'administration, et Allbrecht fondé de pouvoirs de la société, à ce dûment mandatés conformément à la législation allemande, il a été exposé et convenu ce qui suit :

EXPOSÉ

La B. A. S. F. possède, pour la production de l'ammoniaque synthétique, des procédés utilisés dans ses usines d'Oppau et de Merseburg. Pour protéger ces procédés, la B. S. A. F. a pris en France divers brevets. L'Etat français, désirant appliquer et exploiter en France lesdits brevets et procédés, a jugé avantageux de s'assurer, à cet effet, le concours volontaire de la B. A. S. F. en ce qui concerne tant l'application desdits brevets et procédés, que les tours de main, les secrets techniques nécessaires ou utiles à la fabrication ou à l'exploitation et l'usage des perfectionnements récents ou à l'étude, sans d'ailleurs en rien

préjudicier aux droits que l'Etat français détient sur les brevets et procédés susvisés en vertu du traité de paix signé le 22 juin 1919, ni faire, en aucune façon, abandon de tout ou partie de ces droits.

En conséquence, l'Etat français et la B. S. A. F. ont convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER

La B. A. S. F. s'engage d'une façon générale à fournir à l'Etat français, dans les formes et conditions qui seront stipulées ci-après, au présent contrat, toutes les indications et tous les renseignements détaillés, nécessaires ou utiles pour la mise en application de tous les procédés employés dans les usines d'Oppau et de Merseburg pour la production de l'ammoniaque synthétique et pour la transformation de ce produit en sulfate d'ammoniaque, nitrates d'ammoniaque, ainsi que tous les détails sur les installations servant à la production, sur les résultats obtenus, et sur tous les perfectionnements en cours d'étude.

Art. 2.

La B. A. S. F. s'engage, pour la durée du présent contrat, à n'exploiter ni directement, ni indirectement, ni par voie d'autorisation ou de cession de licences, ni par tout autre moyen les procédés et les produits mentionnés à l'article premier, en France, dans les colonies françaises et les pays soumis au protectorat français.

Réciproquement, l'Etat français s'engage, dans les mêmes conditions, à n'exploiter ni les procédés, ni les produits mentionnés à l'article premier dans d'autres pays que la France, les colonies françaises et les pays de protectorat français.

Par contre, en vertu du présent contrat, l'Etat français peut exploiter en France, dans les colonies françaises ou dans les pays de protectorat français, par lui-même ou par tout tiers, individu ou société, les procédés mentionnés à l'article premier;

employer ou vendre dans les mêmes régions les produits obtenus par ces procédés.

ART. 3.

Le présent contrat implique la cession totale et exclusive à l'Etat français de tous brevets français pris en France et ayant trait à la fabrication des produits énumérés à l'article premier. Les cessions seront régularisées à la demande de l'Etat français et à ses frais et comporteront licence exclusive de l'application desdits brevets.

Les deux parties contractantes conviennent de se faire profiter, réciproquement et sans redevance, des perfectionnements qu'elles apporteraient pendant toute la durée du contrat aux procédés susmentionnés.

En particulier, la B. A. S. F. donnera à l'Etat français, pour la France, les colonies françaises et les pays de protectorat français, licence exclusive sur tous les brevets d'addition ou de perfectionnement qu'elle pourra prendre dans l'avenir, relativement aux procédés mentionnés à l'article premier.

Mais la B. A. S. F. restera seule propriétaire de ces brevets pour les fabrications autres que celles faisant l'objet du présent contrat; elle ne prend toutefois aucun engagement au sujet de la validité ou du maintien en vigueur desdits brevets.

ART. 4.

La B. A. S. F. remettra à l'Etat français, au fur et à mesure qu'ils seront nécessaires, les plans d'ensemble et de détail d'une usine susceptible de fixer, sous forme d'eau ammoniacale, cent (100) tonnes d'azote par journée de vingt-quatre heures, ainsi que tous les documents nécessaires à la construction, à la mise en route et à l'entretien. Elle mettra, en outre, à la disposition de l'Etat français toutes les installations et organisations servant directement ou indirectement à la fabrication des produits énumérés à l'article premier, ou indispensables à la préparation des matières premières ou produits intermédiaires servant à les obtenir. Ces

informations comprendront notamment les bordereaux et listes des pièces détachées d'appareils, les plans de fondations, de canalisation, de voiries, de toute installation et appareils de contrôle, de mesure et de sécurité, nécessaires ou utiles pour le fonctionnement aussi parfait que possible de l'installation complète.

La B. A. S. F. renseignera complètement l'Etat français sur les mesures de détail et les précautions à prendre pour éviter les accidents, obtenir les rendements et la qualité les meilleurs, ainsi que sur le mode d'emploi le plus avantageux.

Dès que le présent contrat sera devenu définitif dans les conditions spécifiées à l'article 13, l'Etat français devra procéder soit par lui-même, soit par des tiers (particuliers ou sociétés) à la construction de l'usine capable de la production ci-dessus indiquée.

ART. 5.

La B. A. S. F. fera connaître, d'une façon précise et détaillée, les résultats à attendre de la fabrication dans chacun de ses stades, tels que rendements thermiques, chimiques et mécaniques de chaque opération et de chaque machine, des appareillages et de toutes les opérations qui concernent la fabrication. Elle garantit formellement les résultats atteints dans ses propres usines en marche continue tels qu'ils ressortiront des chiffres contenus dans l'annexe n° 13, et il est expressément stipulé que le présent contrat est passé en raison de cette garantie.

La B. A. S. F. garantit également la sincérité d'un devis détaillé et complet des installations à réaliser; ce devis constitue l'annexe n° 2 joint au présent contrat.

ART. 6.

L'Etat français s'engage expressément à ne pas divulguer les procédés dont ce contrat fait l'objet. Il obligera au plus strict secret et par signature tous les employés, délégués et représentants qui auront connaissance du procédé en totalité ou en partie et qui devront, avant d'être engagés, s'obliger sous peine de sanctions à garder secrets tous les procédés de fabrication dont ils auront eu

connaissance, et, en cas de démission, à ne prêter leur concours ni direct, ni indirect, à aucune industrie similaire s'exerçant en France ou à l'étranger, pendant un temps déterminé.

Cette condition restera en vigueur pendant toute la durée du présent contrat et quinze ans après son expiration.

ART. 7.

La B. S. A. F. s'engage à apporter à l'Etat français, dans toute la mesure du possible, ses conseils et son aide pour l'exécution des constructions et installations d'une usine capable de fixer 100 tonnes d'azote par jour dans les conditions spécifiées aux articles ci-dessus ainsi que pour le contrôle de la construction, du montage et de la mise en marche. Dans ce but, elle enverra le personnel nécessaire pour la surveillance de la construction et du fonctionnement pendant la construction et la mise en marche jusqu'à ce qu'on ait atteint la production et les rendements indiqués dans le présent contrat et les pièces y annexées pendant quinze jours consécutifs. L'Etat français remboursera à la B. A. S. F. les frais de voyage et de séjour en France du personnel susvisé, mais les traitements de ce personnel restent à la charge de la B. A. S. F. étant considérés comme compris dans la somme versée à la B. A. S. F. en rémunération de son concours.

ART. 8.

Jusqu'à ce que les résultats prévus aient été obtenus en marche continue, les employés ou agents de l'Etat français auront libre accès, d'une façon permanente, dans les ateliers de la B. A. S. F. où sont exploités les procédés faisant l'objet de la présente convention; toutes facilités seront données à ces employés ou agents pour s'initier dans les usines de la B. A. S. F. aux détails d'emploi desdits procédés, à la conduite des appareils, à l'application des méthodes d'analyse, de contrôle, de mesure et de sécurité.

Il en sera de même pendant toute la durée du contrat, si des perfectionnements étaient apportés aux procédés ou, en cas de nécessité, après entente entre les parties contractantes.

ART. 9.

La B. A. S. F. fournira directement, sans bénéfice pour elle-même, toutes machines et tous appareillages dont il y aurait avantage à réserver le secret dans l'intérêt et après accord des deux parties contractantes ou qui ne pourraient être convenablement construits que dans les ateliers ou chez les fournisseurs de la B. A. S. F. Dans les deux cas, la B. A. S. F. facturera à l'Etat français pour lesdits appareils susvisés, soit les prix de revient effectifs, soit les prix d'achat effectifs. Il est convenu que les prix de revient effectifs seront établis en ajoutant aux dépenses de matières et de main-d'œuvre un supplément de 10 % pour frais généraux et amortissement et que les prix d'achat effectifs comporteront, en sus de la somme réellement payée au fournisseur, un supplément de 5 % pour frais d'administration et de contrôle d'exécution. Lorsque la B. A. S. F. ne pourra fournir elle-même les appareils dont il s'agit, elle indiquera ses fournisseurs à l'Etat français et s'entremettra, s'il le désire, pour la conclusion des marchés aux meilleures conditions.

Il est convenu que pour les appareils que l'Etat français commanderait à des usines françaises, soit pour la première installation projetée, soit en cas d'agrandissement ultérieur, il obligera ses fournisseurs à ne divulguer aucun des secrets de construction que la B. A. S. F. lui aura signalés et à ne livrer ces appareils qu'à l'Etat français lui-même, sauf accord avec la B. A. S. F.

La B. A. S. F. garantira la bonne qualité et assurera le bon fonctionnement de tous les appareils qu'elle fournira ou dont elle aura contrôlé l'exécution ou qui auront été exécutés conformément à ses desseins et indications. Elle n'encourra aucune responsabilité pour ceux qui ne satisferaient pas à ces dernières conditions.

ART. 10.

En rémunération du concours volontaire fourni par la B. A. S. F. dans les conditions spécifiées au présent contrat pour la mise en œuvre de ses procédés, la B. A. S. F. recevra de l'Etat français :

1° Une somme fixe de cinq millions de francs (5.000.000 fr.) payables savoir : deux millions cinq cent mille francs (2.500.000 fr.) dès que la présente convention sera devenue définitive, compte tenu des stipulations de l'article 13, et deux millions cinq cent mille francs (2.500.000 fr.) quand l'usine ou les usines à installer en France produiront en marche continue et par vingt-quatre heures et cela pendant quinze jours un minimum de 20 tonnes d'azote sous forme d'eau ammoniacale;

2° Une redevance par kilo d'azote contenu dans l'eau amoniacale produite dans l'atelier de haute compression; cette redevance est fixée à douze centimes (12 c.) si le prix moyen de l'unité (kilo) d'azote contenue dans la nitrate de soude du Chili rendu *cif* port français reste égal ou supérieur à 6 francs pendant la période considérée (semestre); elle s'abaissera à 0 fr. 10 si le prix moyen de l'unité d'azote est compris entre 6 francs et 3 francs, à 0 fr. 08 si ce prix moyen est compris entre 3 francs et 2 francs et à 0 fr. 05 si ce prix moyen est inférieur à 2 francs. Cette redevance sera due à dater de la mise en marche de la première usine et à partir du moment où la production de 30 tonnes d'azote sous forme d'eau ammoniacale par journée de vingt-quatre heures aura été atteinte; la redevance annuelle ne sera pas inférieure à 500.000 francs, quelle que soit la production, même si elle est nulle; ce minimum sera porté à 1 million de francs dès que la production de 60 tonnes par journée de vingt-quatre heures aura été atteinte. Cette redevance cessera d'être versée à l'expiration de la quinzième année à compter du jour où la production de 30 tonnes ci-dessus visée aura été obtenue.

L'Etat français s'acquittera de la redevance par paiements semestriels dans les trente jours qui suivront l'expiration de chaque semestre. Son montant sera calculé, comme il est dit ci-dessus, d'après le prix moyen de vente du nitrate du Chili rendu *cif* ports français, au cours du semestre écoulé, ce prix moyen étant établi sur des bases à fixer d'un commun accord par les parties contractantes. La redevance portera sur la quantité d'eau ammoniacale produite pendant le semestre considéré, tant dans

la première installation que dans les agrandissements ou autres installations réalisées ultérieurement. La production d'eau ammoniacale résultera de livres d'exploitation, sur lesquels elle sera journellement et exactement inscrite sous le contrôle de l'Etat français; ces livres seront tenus à la disposition des représentants de la B. A. S. F. qui pourront les vérifier.

Au cas où, par suite d'agrandissement de l'installation primitive ou par la création et la mise en fonctionnement de nouvelles installations, la puissance de production de l'ensemble des usines dépasserait 100 tonnes par journée de vingt-quatre heures, la B. A. S. F. aura droit au paiement supplémentaire d'une somme calculée sur la puissance de production journalière installée, à raison de 35.000 francs par tonne d'azote entre 100 et 200 tonnes d'azote susceptible d'être recueillies par journée de vingt-quatre heures sous forme d'eau ammoniacale, et au-dessus de 200 tonnes par jour, à 30.000 francs par tonne supplémentaire.

Ces sommes seront versées par l'État français à la B. A. S. F., à dater du jour de la mise en fonctionnement des agrandissements ou des nouvelles installations correspondant à l'augmentation de la puissance de production.

Pour préciser ce qui précède, et à titre d'exemples, si, par des agrandissements ou de nouvelles installations, la puissance de production totale était portée à 190 tonnes d'azote la B. A. S. F. aurait droit, en dehors de la somme de 5 millions plus haut spécifiée, à la somme supplémentaire de :

$35.000 \times 90 = 3.150.000$ francs (trois millions cent cinquante mille francs).

Et si la puissance de production était portée à 320 tonnes d'azote par jour, la B. A. S. F. aurait droit à :

$35.000 \times 100 = 3.500.000$ francs pour la tranche de 100 à 200 tonnes.

$30.000 \times 120 = 3.600.000$ francs pour la tranche de 200 à 320 tonnes.

Soit au total 7.100.000 francs (sept millions cent mille francs.

Si la B. A. S. F. accordait à un tiers, pour d'autres pays que

la France, les colonies françaises ou les pays de protectorat français, des conditions jugées plus avantageuses que celles du présent contrat par l'Etat français, ce dernier aurait droit de réclamer qu'il lui soit fait application intégrale de ces dernières conditions aux lieu et place de celles spécifiées au présent contrat. A cet effet, la B. A. S. F. devra communiquer sans aucun retard à l'Etat français les contrats qu'elle passerait avec des tiers pour l'exploitation des procédés visés et qui seraient susceptibles d'être considérés par l'Etat français comme plus avantageux pour lui que le présent contrat; l'Etat français devra faire connaître sa décision dans un délai de six mois à dater de la communication qui lui aura été faite.

ART. 11.

Les paiements ci-dessus spécifiés seront effectués à la B. A. S. F. et à moins de conventions contraires, en monnaie française ayant cours légal en France et non par compensation avec les indemnités de guerre prévues au traité de paix signé le 22 juin 1919.

ART. 12.

Le présent contrat est conclu pour une durée de quinze années, à dater du moment où la production de 30 tonnes par jour aura été atteinte. Si des retards à la mise en marche de la première usine étaient dus au fait de la B. A. S. F., la durée du paiement des redevances serait réduite d'une durée égale à celle des retards constatés dans les formes légales en France.

ART. 13.

L'Etat français pourra, dans un délai de trois mois à dater de la signature du présent contrat, renoncer aux droits et charges en résultant pour lui, et, dans ce cas, à dater de la notification de cette renonciation à la B. A. S. F. le présent contrat sera considéré comme nul et non avenu, sans indemnité de part ni d'autre. Ce délai expiré et si cette renonciation ne s'est pas produite, le contrat produira ses pleins effets.

ART. 14.

L'État français se réserve exclusivement le droit que lui reconnaît la B. A. S. F. de se substituer toute tierce personne ou société désignée par lui dans les droits et obligations du présent contrat en tout ou en partie sous la seule réserve et dans tous les cas qu'il restera vis-à-vis de la B. A. S. F. garant de l'exécution de toutes les obligations du présent contrat.

ART. 15.

A l'expiration du contrat l'État français restera en possession des droits, licences et facultés à lui concédés par la présente convention, sans payement d'aucune redevance à la B. A. S. F.

Fait à Paris en double exemplaire, le 11 novembre 1919.

Signé : PATART.

Badische Anilin und Soda Fabrik.

Signé : BOSCH, ALLBRECHT.

Pour copie conforme :

L'Inspecteur général militaire directeur.

Signé : G. PATART.

ANNEXE II

Projet de Régie intéressée

PROJET DE CAHIER DES CHARGES

ARTICLE PREMIER

La cession de l'exploitation du contrat passé le 11 novembre 1919 par le Ministre de la Reconstitution industrielle, agissant au nom de l'Etat français, avec la « Badische Anilin und Soda Fabrik » pour l'exploitation de procédés de fabrication de l'ammoniaque synthétique et des produits en dérivant, sera régie par le présent cahier des charges, lequel demeurera annexé au décret accordant ladite cession.

Le cessionnaire devra faire élection de domicile à Paris. Il sera tenu de substituer, dans le délai de six mois à dater de la publication du décret précité, une société anonyme au capital minimum de 10.000.000 francs entièrement versé, ayant pour objet principal l'exploitation du contrat susvisé dans les conditions fixées par le présent cahier des charges et qui sera désignée dans ce qui va suivre par l'appellation « la Société ».

ART. 3.

La société aura son siège social en France.

Conformément à ces dispositions statutaires, le président du Conseil d'administration ainsi que l'administrateur délégué ou le directeur général, le cas échéant, seront français.

Les deux tiers au moins des membres du conseil d'administration seront des personnes de nationalité française.

L'exercice normal sera compté du 1^{er} janvier au 31 décembre; le premier exercice qui se terminera au 31 décembre ne comptera pas moins de neuf mois ni plus de vingt et un mois.

ART. 3.

Le cessionnaire se substitue entièrement et complètement à l'État français dans tous les droits et obligations du contrat du 11 novembre, tant vis-à-vis des signataires de ce contrat, qu'envers tout tiers et se porte garant de son exécution. Il remboursera à l'Etat, dans le délai de quinze jours à dater de la constitution définitive de la société prévue au dernier paragraphe de l'article 1^{er}, la somme de deux millions cinq cent mille francs (2.500.000 fr.) versée par l'Etat à son cocontractant. Dès ce versement effectué l'Etat notifiera à qui de droit que le cessionnaire se trouve entièrement substitué à l'État pour l'exécution dudit contrat.

ART. 4.

Les installations et éléments d'installations mis par l'Etat à la disposition du cessionnaire comprennent :

1° Les terrains et constructions dépendant de la poudrerie nationale de Toulouse, tels qu'ils sont sont délimités sur le plan annexé au présent cahier des charges par le bras de la Garonne, la route nationale n° 20 et les limites figurées par un trait rouge ainsi que les bâtiments, voies ferrées, machines, outillage, matériaux et fournitures s'y trouvant à la date de publication du décret visé à l'article 1^{er}, à l'exception de ceux des meubles et immeubles ci-dessus désignés, dont le cessionnaire déclarera ne pas avoir l'utilisation pour son entreprise et ne pas désirer faire l'acquisition;

2° Les machines, outillage, matériaux et fournitures que le cessionnaire jugerait susceptibles d'être utilisés dans son entreprise et qu'il désignera parmi les objets et produits restant encore disponibles pour la vente dans les différents établissements du service des poudres au moment de la publication du décret visé à l'article 1^{er}.

ART. 5.

La remise au cessionnaire des biens de l'Etat désignés à l'article précédent sera précédée d'une reconnaissance et d'une estimation par experts qui s'opèreront de la façon suivante :

Dès la publication du décret visé à l'article 1^{er}, le cessionnaire déléguera auprès du directeur de la poudrerie de Toulouse un ou plusieurs représentants dûment accrédités et aucun mouvement de sortie ou d'entrée ne pourra plus s'opérer dans les parties de la poudrerie de Toulouse définies au 2^e paragraphe de l'article 4, sans accord préalable entre le directeur de l'établissement et le ou les représentants du cessionnaire.

Trois experts seront immédiatement désignés, l'un par le directeur de la poudrerie de Toulouse, le second par le cessionnaire; un tiers expert, chargé des fonctions d'arbitre entre les deux premiers, sera désigné par eux d'un commun accord ou, à défaut, par le président du tribunal civil de Toulouse.

Ces trois experts procéderont, en présence des représentants désignés l'un par le directeur de la poudrerie, le second par le cessionnaire et le troisième par le Ministre des Finances (Sous-Secré-

tariat à la Liquidation des stocks), sans interruption et dans le plus court délai possible, aux opérations ci-après :

1° Ils dresseront un état des lieux des terrains et immeubles avec description sommaire et estimation provisoire de leurs différentes parties;

2° Ils établiront un inventaire indicatif et estimatif provisoire de tous les biens meubles se trouvant sur les terrains ou dans les immeubles ci-dessus.

En cas de divergence d'avis entre les deux premiers experts, le tiers experts prononcera en adoptant l'avis de l'un ou l'autre d'entre eux et l'avis approuvé par le tiers expert sera seul inscrit à l'état des lieux ou à l'inventaire.

Le directeur de la poudrerie et le concessionnaire mettront l'un et l'autre à la disposition des experts, dans toute la mesure où cela sera possible, les agents techniques, comptables, les écrivains ou dactylographes nécessaires pour activer les opérations des experts.

Au fur et à mesure qu'un article sera inscrit à l'état des lieux et à l'inventaire, le représentant du concessionnaire déclarera si ce dernier le juge utilisable pour les besoins de son entreprise et désire l'acquérir; dans le cas de l'affirmative, la valeur de l'article en question sera inscrite dans une première colonne, dans le cas de la négative et s'il s'agit d'un immeuble, le représentant du Ministre des Finances (liquidation des stocks) fera connaître si son administration désire que certaines parties ou certains matériaux lui en soient livrés après démolition ou démontage pour être liquidés par ses soins, ou s'il préfère en abandonner la propriété au concessionnaire : en tenant compte de ces indications, les experts inscriront dans la première colonne la valeur actuelle et marchande des matériaux ou des produits de la démolition ou du démontage abandonnés au concessionnaire, dans une seconde colonne celle des matériaux ou produits à livrer à la liquidation des stocks et enfin dans une troisième colonne le montant des frais de démolition ou de démontage et de mise sur wagon des matériaux ou produits à en provenir.

En ce qui concerne les biens meubles leur valeur sera inscrite dans la première colonne de l'inventaire quand ils auront été récla-

més par le cessionnaire comme utilisables pour son industrie, dans le cas contraire leur valeur sera inscrite dans la seconde colonne et le montant évalué des frais de mise sur wagon porté dans la troisième colonne.

Les opérations des experts devront être closes dans un délai de quinze jours à dater de la désignation du tiers expert par l'établissement d'un état des lieux et d'un inventaire provisoire dont trois exemplaires seront remis respectivement à chacun des représentants du directeur de la poudrerie, du cessionnaire et du Ministre des Finances (Liquidation des stoks).

Dans un délai de trois jours à dater du jour de la remise des exemplaires susvisés au représentant du directeur de la poudrerie, et sur invitation de ce dernier, le cessionnaire devra prendre en charge tous les biens meubles et immeubles compris sur l'état des lieux et l'inventaire provisoire établi par les experts, et il en deviendra à partir de ce moment, seul et entièrement responsable vis-à-vis de l'État; les articles à livrer à la liquidation des stocks lui seront livrés sur sa demande sur wagon usine dans le plus court délai possible, par les soins du cessionnaire. Les wagons ainsi chargés seront remis aux agents du directeur de la poudrerie de Toulouse qui donnera décharge au cessionnaire des articles ainsi délivrés.

Dans un délai de trois mois à dater de la remise aux parties des états des lieux et de l'inventaire provisoire, les experts établiront un état des lieux et un inventaire définitifs dans lesquels ils pourront modifier, d'après les documents ou renseignements qu'ils jugeront utile de consulter ou de prendre (et que la direction de la poudrerie devra leur communiquer ou leur fournir sur leur demande) les valeurs d'estimation portées à l'état des lieux et à l'inventaire provisoires. L'état des lieux définitif devra préciser les servitudes imposées au cessionnaire pour le service des autres parties de l'établissement.

Les valeurs définitives à inscrire à l'état des lieux ou à l'inventaire sont les valeurs auxquelles ont été acquis ou construits les terrains, ouvrages, bâtiments, machines, matériaux et outillage, que le cessionnaire aura déclaré utilisables pour son entreprise et désiré

acquérir, cette valeur d'acquisition ou de construction étant affectée, le cas échéant, d'une réduction proportionnelle soit aux servitudes imposées aux terrains ou ouvrages, soit à la dépréciation pour usure ou détérioration, mais sans autre amortissement. Pour tous les articles non désignés par le cessionnaire comme utilisables pour son entreprise, les valeurs à inscrire aux états des inventaires définitifs seront les valeurs actuelles et marchandes des articles ou des matériaux de démolition, chargés sur wagon dans l'usine. Pour ces évaluations définitives comme pour les évaluations provisoires, lorsque les deux premiers experts seront en désaccord, le tiers expert prononcera entre eux en acceptant l'avis de l'un ou de l'autre et la valeur approuvée par lui figurera seule à l'état des lieux et à l'inventaire définitifs.

Les frais de cette expertise seront soumis à la taxe du président du Tribunal civil de Toulouse et supportés en entier par les cessionnaires.

En ce qui concerne les machines, outillage, matériaux et fournitures désignés par le cessionnaire parmi le matériel ou les produits disponibles dans les autres établissements du Service des poudres, il en sera dressé un inventaire spécial estimatif par article par les soins du directeur de la Poudrerie de Toulouse qui s'entendra à cet effet avec les directeurs des autres établissements. La valeur à inscrire sera, pour chaque article figurant au compte des approvisionnements généraux, la valeur pour laquelle elle est inscrite à ce compte; pour tous les autres articles, leur valeur en usine en sera débattue entre les représentants du cessionnaire et du directeur de la poudrerie de Toulouse et fixée définitivement par le Sous-Secrétaire d'État de la Liquidation des stocks.

Les objets compris sur cet inventaire seront livrés au cessionnaire sur sa demande, sur wagon à l'établissement d'origine, les frais de mise en wagon étant à la charge du cessionnaire.

ART. 6

Dès que les états des lieux et inventaires définitifs auront été arrêtés, le directeur des Poudres notifiera au cessionnaire, en lui

précisant le montant de la somme représentant la valeur totale des biens, meubles et immeubles qui lui sont cédés par l'Etat, somme qui sera obtenue en défalquant du total des valeurs inscrites dans la première colonne des états des lieux et inventaires définitifs établis par les experts, le montant total des frais de démolition de démontage et de mise sur wagon inscrits dans la troisième colonne et en y ajoutant le montant de l'inventaire spécial des objets et matériel à provenir des autres établissements.

Dans les trois mois qui suivront cette notification, la « Société » constituée par le cessionnaire en exécution des prescriptions de l'article, le remettra à l'Etat (Administration des Domaines) des obligations hypothécaires d'une série spéciale dite série A, d'une valeur nominale de 500 francs, portant intérêt à 5 % à dater du jour de la notification visée au premier paragraphe du présent article, pour un montant total nominal égal à la somme représentant la valeur totale des biens, meubles et immeubles cédés par l'Etat au cessionnaire et telle qu'elle aura été notifiée au cessionnaire de remettre les dites obligations dans le délai convenu ou d'avoir remboursé à l'Etat la somme spécifiée à l'article 3 et par la seule expiration de ces délais, l'Etat sera autorisé à reprendre immédiatement possession des dits biens, meubles et immeubles sans préjudice des dommages et intérêts qu'il pourra réclamer au cessionnaire et à la Société.

Le gage attribué aux obligations série A consistera en une hypothèque générale sur tous les immeubles de la Société, mais l'intérêt de 5 % attribué à ces obligations ne leur sera dû pour chaque exercice qu'à concurrence du montant des produits nets de l'exploitation (définis et répartis comme il est dit à l'article 8 ci-après).

Contre-remise à l'Etat (Administration des Domaines) des dites obligations (série A), la Société deviendra définitivement propriétaire de l'ensemble des biens portés aux états des lieux et inventaires, sauf ceux dont la valeur aura été inscrite dans la deuxième colonne et dont la Société restera chargée et responsable envers l'Etat jusqu'au jour de leur livraison à l'Administration de la Liquidation des stocks comme il est dit plus haut.

L'Etat aura, à tout moment, le droit d'aliéner, de la façon et sous la forme qui lui conviendra, les obligations hypothécaires (série A) en sa possession et non amorties. Les obligations ainsi aliénées conserveront tous les droits et gages qui leur sont ci-dessus conférés, à l'exception du droit de transformation en actions ci-après spécifié. Dans les quinze jours qui suivront l'aliénation, l'Etat devra notifier à la Société les numéros des obligations aliénées.

L'Etat aura à tout moment le droit d'exiger de la Société la transformation en action de capital des obligations (série A) non amorties et qu'il n'aura pas aliénées. Les actions créées dans ce but par la Société seront remises à l'Etat en nombre tel que leur montant total nominal soit égal au montant total des obligations admises à l'échange, qui seront remises à la Société et immédiatement annulées comme amorties. S'il existe parmi les actions de la Société déjà émises au moment, l'échange en différentes catégories d'actions jouissant de droits ou de gages différents, les actions remises à l'Etat seront réparties parmi les diverses catégories dans la même proportion que celle des actions de chaque catégorie déjà émises au moment considéré.

ART. 7.

La Société pourra émettre, pour l'exécution des charges imposées par l'article 3 du présent cahier des charges et avec affectation spéciale à cet objet (sauf l'exception prévue au présent article), des obligations (série B) amortissables en 50 ans au maximum à partir de la quatrième année incluse qui suivra celle de l'émission (incluse) et rachetables à tout moment, dont l'intérêt et l'amortissement ne devront pas entraîner un débours annuel supérieur à 8 % des sommes dont elles auront été effectivement libérées. Si les produits nets de l'exploitation d'un exercice répartis comme il est dit à l'article 8 ci-après ne fournissaient pas les sommes suffisantes au service de l'intérêt et de l'amortissement de ces obligations, l'Etat versera à la Société la somme complémentaire jusqu'à concurrence d'une annuité de 7 millions de francs, et ce, à partir seulement du troisième exercice social annuel (inclus) de la Société et jusqu'au cinquante-troisième exercice (inclus).

Au cours des trois premiers exercices, les sommes nécessaires à l'intérêt et à l'amortissement des obligations série B) pourront être prélevées sur le montant de l'émission de celle-ci.

L'État aura à tout moment le droit de racheter les obligations non amorties aux conditions prévues lors de l'émission.

ART. 8.

La répartition des produits de l'exploitation de chaque exercice social, après déduction des frais d'exploitation et des frais généraux, se fera en prélevant sur ces produits, dans l'ordre ci-après, les sommes suffisantes pour satisfaire aux affectations suivantes :

1° Intérêt de 5 % aux obligations hypothécaires (série A) non amorties;

2° Intérêt et amortissement des obligations (série B) non amorties;

3° Remboursement à l'Etat, le cas échéant, des sommes versées en cas d'insuffisance des produits nécessaires à l'intérêt et à l'amortissement des obligations (série B);

4° Amortissements votés par l'Assemblée générale des actionnaires;

5° Versements à la réserve légale;

6° Dividende cumulatif de 7 % aux actions de la Société émises au moment de la constitution de la Société;

7° 5 % de l'excédent au conseil d'administration et à la direction;

8° 10 % de l'excédent pour amortissement des obligations hypothécaires (série A);

9° Partage de l'excédent entre l'ensemble des actionnaires d'une part et l'Etat d'autre part.

Les actionnaires peuvent, sur la part leur revenant, constituer toutes réserves approuvées par l'assemblée des actionnaires, réserves qui resteront leur propriété.

ART. 9.

La société pourra, à tout moment, procéder à toute augmentation de capital par émission d'actions ou d'obligations, mais sauf accord préalable avec l'État.

a) Les actions émises après la constitution n'auront pas droit au dividende cumulatif de 7 % et ne seront admises au partage des bénéfices que sur la part réservée à l'ensemble des actionnaires au 9^o de l'énumération de la répartition des produits spécifiés à l'article précédent; aucun privilège spécial ne pourra leur être accordé sur les actions émises lors de la constitution de la société.

b) En cas de création d'obligations hypothécaires, le gage réservé à ces dernières ne prendra rang qu'après celui réservé aux obligations de la série A.

c) Il ne pourra être attribué aux obligations, en dehors d'un intérêt fixe, aucun pourcentage dans les bénéfices si ce n'est sur la part réservée à l'ensemble des actionnaires (au 9^o de l'énumération de la répartition des produits de l'article précédent).

ART. 10

En cas de liquidation de la société, les prélèvements sur l'actif disponible provenant de la liquidation après l'extinction du passif (y compris les obligations hypothécaires série A non amorties) sont faits dans l'ordre suivant :

a) Somme nécessaire pour rembourser le montant libéré et non amorti des actions.

b) Le surplus, sous déduction des réserves qui pourront être la propriété exclusive des actionnaires et qui seront à répartir entre eux seuls, sera versé :

50 % à l'ensemble des actionnaires;

50 % à l'État.

ART. 11.

L'État aura auprès de la société un représentant auquel seront dévolus tous les pouvoirs attribués aux commissaires des comptes

par les articles 33 et 34 de la loi du 84 juillet 1867 et qui pourra, s'il le juge opportun, opérer séparément des commissaires nommés par l'assemblée des actionnaires.

ANNEXE III

Projet de Société mixte pour l'exploitation du procédé allemand Haber

PROJET DE LOI

ARTICLE PREMIER.

Les Ministres de la Guerre, des Finances et de l'Agriculture sont autorisés à exécuter la convention passée le 11 novembre 1919 entre « le Ministre de la Reconstitution industrielle et la » Badische Anilin-und-Soda-Fabrik » en vue de la fabrication de l'ammoniaque synthétique.

ART. 2.

En vue de l'exécution de ladite convention, il sera, par les soins du Ministre des Finances, et dans un délai maximum de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, créé une société anonyme qui fonctionnera sous les réserves ci-après spécifiées, conformément aux dispositions prévues par la loi des 24 juillet 1867, 1^{er} août 1893, 9 juillet 1902, 16 novembre 1903, 22 novembre 1913.

ART. 3.

La durée de la société sera de 99 ans à dater du jour de sa constitution. Son objet sera exclusivement de fabriquer les engrais et produits azotés ou les composés se rattachant directement à cette fabrication. La Société prendra à sa charge les obligations de droits résultant de la convention du 11 novembre 1919 pour l'exécution de laquelle elle se substituera à l'État français dans les conditions prévues à l'article 14 de ladite convention. Elle

prendra en location à l'Etat, pour la durée de son exploitation, la partie de la poudrerie nationale de Toulouse, susceptible d'être utilisée pour l'exécution de la convention du 11 novembre 1919 et telle quelle sera définie dans les statuts ainsi que l'outillage qui s'y trouve et dont la société demandera la livraison. Pour prix de cette location, et sans préjudice de la participation aux bénéfices ci-après spécifiés, il sera versé à l'État par la société un loyer annuel de 500.000 francs.

ART. 4.

La société sera au capital de 50 millions de francs représenté par 50.000 actions d'une valeur nominale de 100 francs, qui seront réparties de la façon suivante :

1° 200.000 actions de priorité à intérêt cumulatif qui seront souscrites :

- a) A raison de 50.000 par les syndicats, coopératives et associations agricoles de France;
- b) A raison de 20.000 par les chambres de commerce et à raison de 30.000 par les syndicats de producteurs de produits chimiques;
- c) A raison de 50.000 par souscriptions publiques;
- d) A raison de 50.000 par les syndicats ouvriers coopératives et autres associations ouvrières.

Pour la catégorie c réservée au public, aucune souscription ne pourra dépasser 100 actions par souscripteur.

Dans le cas où la part d'actions réservée à une catégorie de souscripteurs ne serait pas entièrement souscrite par les ayants droit, les actions ainsi laissées disponibles seraient soit souscrites par l'Etat, soit mises en souscription publique, sans que puisse être opposée aux souscripteurs la limitation énoncée au paragraphe précédent;

2° 300.000 actions ordinaires, dont 250.000 seront souscrites par l'État et dont 50.000 lui seront attribuées en représentation des versements prévus au paragraphe premier de l'article 10 de la convention du 11 novembre 1919, versements qu'il prend à sa charge.

ART. 5.

La société sera gérée par un conseil d'administration de 20 membres, qui aura obligatoirement la composition suivante :

3 représentants des associations agricoles qui seront proposées dans des conditions fixées par un arrêté du Ministre de l'Agriculture.

2 spécialistes des questions de fixation de l'azote qui seront proposés l'un par le comité consultatif des arts et manufactures l'autre par la Société des ingénieurs civils de France;

1 représentant des chambres de commerce;

1 délégué du Conseil supérieur des chemins de fer;

1 représentant du Ministère des Finances;

1 représentant du Ministère de l'Agriculture;

2 représentants du ministère de la Guerre;

2 délégués du personnel de la société;

1 délégué des ingénieurs et chimistes de la Société.

Ces 14 membres, qui seront, par délégation de l'État, porteurs de ses actions, seront nommés par décret contresigné des Ministres de l'Agriculture, des Finances et de la Guerre, qui les désigneront au vu des listes présentées par les collectivités ou administrations intéressées, ces listes comportant un nombre de noms triple de celui des représentants ou délégués auxquels elles ont droit.

Les six autres membres du conseil d'administration seront nommés par les actionnaires de priorité et à raison de :

a) 1 membre désigné par chacune des catégories d'actionnaires de priorité;

b) 2 membres par l'ensemble de ces actionnaires.

Le président du conseil d'administration sera désigné par un décret contresigné par les trois Ministres intéressés.

Les membres seront désignés pour une durée de six ans renouvelables par moitié et rééligibles.

ART. 6.

Les statuts de la société établis par le Ministre des Finances en vue de la constitution de la société pourront être modifiés par

l'assemblée générale des actionnaires en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la présente loi, ni aux textes législatifs en vigueur pour les sociétés anonymes.

Les pouvoirs du conseil d'administration seront ceux qui sont prévus par les lois des 24 juillet 1867, 9 juillet 1902, 16 novembre 1903, 22 novembre 1913.

Il nommera et pourra révoquer le directeur et le personnel dirigeant, désignera et pourra destituer l'administrateur délégué, déterminera les règles de recrutement, de discipline, d'avancement et de rémunération du personnel dans les limites de certaines règles à fixer par un règlement d'administration publique et relatives à la durée du travail et à l'application des lois sociales en vigueur, aux conditions d'hygiène, au régime des retraites.

L'année sociale commencera le 1^{er} janvier et finira le 31 décembre.

ART. 7.

Les comptes de la société seront contrôlés par trois commissaires, dont deux nommés par le Ministre des Finances (et parmi ceux-ci l'un sera choisi sur une liste de trois présentée par l'Association des experts comptables) et le troisième par l'assemblée générale des actionnaires.

Les comptes et le rapport des commissaires à l'assemblée générale des actionnaires ne lui seront soumis, chaque année, qu'après avoir été présentés à l'approbation des ministres intéressés. Ils seront considérés comme approuvés par ces derniers s'ils n'ont pas été rejetés par eux conjointement dans le délai d'un mois après la présentation.

ART. 8.

Aucune augmentation ou réduction de capital, aucune décision relative à la dissolution ou à la prolongation de la société ne pourront être réalisées sans l'approbation du Parlement.

ART. 9.

La société pourra, sur décision du conseil d'administration, émettre des obligations jusqu'à concurrence de 70 millions de francs aux taux et conditions approuvés par le Ministre des Finances. Ces obligations porteront la garantie de l'État. Aucune émission au delà du chiffre de 70 millions ne pourra être décidée sans l'autorisation du Parlement.

ART. 10.

Les bénéfices nets de la société s'entendent après prélèvement sur les recettes brutes, des frais généraux, de toutes charges sociales de l'intérêt et de l'amortissement des obligations et de tous amortissements que le conseil jugera utiles. Ils seront répartis comme suit :

5 % à la réserve légale conformément à la loi;

6 % d'intérêts aux actions de priorité (cet intérêt étant cumulatif, c'est-à-dire que l'intérêt qui n'aura pu être versé intégralement pendant une ou plusieurs années, sera reporté sur les suivantes) :

6 % d'intérêt aux actions ordinaires.

Le surplus après prélèvement de 10 % pour une réserve spéciale, sera réparti comme suit :

10 % au Trésor à titre de supplément du loyer prévu à l'article 3 ;

30 % aux actions ;

5 % au conseil d'administration et 15 % aux œuvres collectives et sociales désignées par le personnel.

40 % employés à abaisser d'autant le prix normal de la vente dans l'année qui suivra.

ART. 11.

La société pourra gérer ou exploiter, à l'usine de Toulouse ou en tels endroits que le conseil d'administration jugera propices, et conformément aux dispositions de la présente loi, tous autres procédés de fabrication de produits azotés ou produits similaires dont elle aurait pu acquérir les brevets.

Ces fabrications n'auront pas d'autre caractère de monopole que celui qui leur sera conféré par les brevets exploités.

ART. 12.

Toute contestation entre la société et l'Etat sera du ressort des tribunaux administratifs. Toute contestation avec des tiers sera du ressort des tribunaux civils.

ART. 13.

Le Ministre de l'Agriculture est spécialement chargé de veiller à l'exécution de la présente loi. Il lui appartiendra de provoquer auprès des autres Départements ministériels l'exécution, dans les délais les plus courts, des mesures qui incombent à ces derniers.

Les crédits nécessaires seront demandés par le Ministre de l'Agriculture et inscrits à son budget.

ANNEXE IV

**Projet de création d'un office national industriel
(déposé par MM. Léon Blum et Vincent Auriol)**

Voici le texte même du contre-projet.

ARTICLE PREMIER.

Le Ministre de la Guerre est autorisé à exécuter la convention passée le 11 novembre 1919 entre le Ministre de la Reconstitution industrielle et la « Badische Anilin und Soda Fabrik » en vue de la fabrication de l'ammoniaque synthétique.

ART. 2.

Les charges et les bénéfices de la convention susvisée, ainsi que la licence des brevets relatifs aux procédés faisant l'objet de cette convention, sont, par la présente loi, cédés à l'Office national visé à l'article 3. Est mise également à la disposition dudit office, en vue de l'exécution de ladite convention, la partie de la poudrerie nationale de Toulouse susceptible d'être utilisée dans ce but, ainsi que l'outillage disponible dans le service des poudres.

ART. 3.

Un office national autonome, dénommé « Office national de l'azote », est créé par la présente loi pour la fabrication des engrais azotés, et notamment pour l'exécution de la convention visée aux articles précédents.

Cet office possédera la personnalité civile et l'autonomie financière.

Il sera géré par un conseil d'administration pourvu de tous pouvoirs, selon les règles généralement appliquées aux sociétés anonymes.

Ce conseil sera composé de :

1° Deux représentants des associations agricoles des principales régions intéressées par la production et la consommation des engrais azotés;

8° Trois représentants des associations des ingénieurs, choisis parmi les spécialistes de l'azote, et dont un sera élu par les ingénieurs de l'office;

3° Trois délégués élus du personnel d'exploitation des établissements de l'office;

4° Un représentant élu par les chambres de commerce et un délégué du Conseil supérieur des chemins de fer;

5° Trois délégués des administrations compétentes de l'Etat.

La durée des fonctions des administrateurs sera de deux ans. Leurs pouvoirs pourront être renouvelés soit par désignation nouvelle, soit par une nouvelle élection.

Le conseil aura tous les pouvoirs de gestion généralement accordés aux conseils d'administration des sociétés anonymes, notamment le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur et le personnel dirigeant, de désigner et de destituer l'administrateur délégué, de déterminer les règles de recrutement, de discipline, d'avancement et de rémunération du personnel dans la limite de certaines règles générales fixées par un règlement d'administration publique et relatives à la durée du travail, à l'application des lois sociales en vigueur, aux conditions d'hygiène, au régime des retraites.

Il pourra émettre des emprunts avec l'autorisation et la garantie de l'Etat; il établira le mode de comptabilité de l'office dont il dressera annuellement le bilan selon les règles industrielles et la pratique commerciale, etc.

Tous les ans, après l'inventaire, ce bilan, préalablement examiné par trois contrôleurs de l'Etat qui auront tous les pouvoirs des commissions de contrôle des sociétés anonymes, sera soumis à l'examen et à la ratification du Parlement qui statuera dans le mois du dépôt.

Les bénéfices nets de l'Office national, c'est-à-dire les bénéfices constatés après déduction des sommes nécessaires aux frais généraux, aux charges sociales, au service des intérêts du capital apporté par l'Etat, des intérêts et annuités d'amortissement des obligations émises, fonds de réserve et d'amortissements industriels, seront répartis ainsi qu'il suit :

Un tiers au Trésor;

Un tiers à distribuer, selon un pourcentage déterminé par décret, en partie au personnel dirigeant et au conseil d'administration et en partie au personnel d'exploitation pour toutes réserves individuelles, collectives ou sociales qu'il décidera;

Un tiers aux syndicats ou groupements d'acheteurs sous forme de ristourne annuelle proportionnelle aux achats faits par eux dans l'année sociale écoulée.

Le prix de vente des produits sera fixé, sur la proposition du conseil d'administration, par arrêté du Ministre de l'Agriculture.

ART. 4.

Un règlement d'administration publique élaboré par les Ministres intéressés, dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de la présente loi, déterminera le statut général de l'office et notamment, comme le font les assemblées générales pour les statuts des sociétés les règles de nomination ou d'élection des membres du conseil d'administration, les attributions de ce conseil et des commissions de contrôle, et, s'il y a lieu, les décisions qui ne pourront être exécutées qu'après approbation ministérielle ou à l'exé-

cution desquelles le Ministre pourra provisoirement s'opposer jusqu'à décision du Parlement.

Le conseil d'administration sera nommé dans le délai de quinzaine qui suivra la publication du règlement d'administration publique.

ART. 5.

Un crédit de 30 millions est ouvert dans un budget annexe au compte de l'office comme fonds de premier établissement.

Il m'a mis à la disposition du conseil d'administration dès la constitution de ce dernier.

Les intérêts et annuités d'amortissement de cette somme seront prévus au bilan de l'office pour le compte de l'Etat et régulièrement versés au Trésor à dater du premier inventaire.

ART. 6.

L'office pourra gérer et exploiter, par décision du Parlement, dans tels endroits propices et selon les principes ci-dessus, tous autres procédés d'ammoniaque synthétique d'accord avec les inventeurs ou propriétaires des brevets et toutes autres industries similaires (superphosphates, potasses, etc.).

ANNEXE V

Loi du 11 avril 1924 créant l'office national de l'Azote

ARTICLE PREMIER

Est approuvée la convention passée, le 11 novembre 1919, entre le Ministre de la Reconstitution industrielle et la Badische-Anilin und-Soda-Fabrik, en vue de la fabrication de l'ammoniaque synthétique.

Le Ministre des Travaux publics est autorisé à exécuter cette convention.

ART. 2.

En vue de l'exécution de ladite convention, il est créé un Office national industriel de l'azote ayant pour objet exclusif la fabrication et la vente des engrais et produits azotés et des composés se rattachant directement à cette fabrication; il pourra gérer ou exploiter, à tels endroits que son conseil d'administration le jugera utile et conformément aux dispositions de la présente loi, tous les procédés de fabrication de produits azotés ou similaires dont les brevets auront été acquis, le tout après approbation du Ministre des Travaux publics et du Ministre des Finances.

Ces fabrications n'auront pas d'autre caractère de monopole que celui qui leur sera conféré par les brevets exploités.

L'office prendra à sa charge les obligations et droits résultant de la convention du 11 novembre 1919, pour l'exécution de laquelle il se substituera à l'Etat français dans les conditions prévues à l'article 14 de ladite convention.

Il recevra de l'Etat, en vue de cette exploitation, la partie de la poudrerie nationale de Toulouse susceptible d'être utilisée pour l'exécution de la convention du 11 novembre 1919 et telle qu'elle sera définie et évaluée dans un contrat à passer avec le Ministre de la Guerre, ainsi que l'outillage qui s'y trouve et dont l'office demandera la livraison.

ART. 3.

L'Office national industriel de l'azote est un établissement public français placé sous l'autorité du Ministre des Travaux publics possédant la personnalité civile et l'autonomie financière. Il a son siège à Paris.

L'office est administré par un conseil d'administration composé de 18 membres nommés par décret rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics et ainsi répartis : 2 représentants du Ministère des Finances, 2 représentants du Ministère des Travaux publics, 3 représentants du Ministère de l'Agriculture, 2 représentants du Ministère de la Guerre, 3 représentants des asso-

ciations agricoles, 2 représentants des chambres de commerce, 1 représentant des producteurs d'énergie électrique, 1 représentant des producteurs de houille, 2 représentants spécialistes de l'industrie de l'azote.

Des membres suppléants pourront être désignés dans les mêmes formes et dans les mêmes proportions.

Le conseil d'administration est renouvelé par moitié tous les trois ans. Les membres sortants peuvent être renommés.

Le président du conseil d'administration est désigné par le Ministre des Travaux publics.

En cas de partage dans les délibérations du conseil d'administration, sa voix est prépondérante.

Le directeur général de l'office est nommé, sur la proposition du conseil d'administration, par décret rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics. Il réside à Toulouse.

Aucun membre du Sénat ou de la Chambre des Députés en fonctions ne pourra, pendant la durée légale du mandat dont il a été investi, faire partie du conseil d'administration de l'office, ni être nommé à un emploi rétribué sur les fonds de l'office.

ART. 4.

Un agent comptable, nommé sur la proposition du conseil d'administration, par un décret rendu sur le rapport du Ministre des Finances, est préposé à toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'office. Sa gestion est soumise aux vérifications de l'inspection des finances et à la juridiction de la Cour des comptes.

ART. 5.

Un état de prévisions de recettes et de dépenses est dressé pour chaque exercice par le conseil d'administration et soumis à l'approbation du Ministre des Travaux publics, après avis du Ministre des Finances. Il est communiqué, dans un délai de deux mois, aux Commissions financières des deux Chambres.

ART. 6.

Des obligations, amortissables dans un délai ne dépassant pas cinquante années, pourront, dans la limite des maxima fixés par la loi, être émises par l'office, après autorisation du Ministre des Finances, pour couvrir les versements prévus à l'article 10 (§ 1^o) de la convention, le montant des installations cédées par l'État, les avances de ce dernier et assurer le fonds de roulement nécessaires à la marche et au développement de l'entreprise.

Le service de l'intérêt et de l'amortissement des obligations est à la charge de l'office. Il est garanti par l'État français. Le taux de l'emprunt, l'époque de l'émission, le mode d'amortissement et les autres conditions de l'emprunt sont déterminés par un décret, rendu sur le rapport du Ministre des Finances, après avis du conseil d'administration de l'Office.

Les obligations pourront être affectées aux emplois et placements spécifiés par l'article 29 de la loi du 16 septembre 1876.

ART. 7.

Le conseil d'administration rend compte, chaque année, de sa gestion aux Ministres des Travaux publics et des Finances par un rapport présenté avant le 1^{er} avril, qui est, ainsi que l'inventaire, le bilan et le compte de profits et pertes, annexé au compte des recettes et des dépenses de toute nature; le conseil d'administration fait les propositions pour les prélèvements à effectuer sur le solde créditeur du compte de profits et pertes, en vue de pourvoir aux amortissements industriels et à la constitution de réserves.

Les comptes ainsi présentés sont soumis à la vérification d'une commission de contrôle financier, nommée par décret rendu sur la proposition du Ministre des finances. Toutes pièces et documents nécessaires à l'exercice de ce contrôle devront être mis, sur place, à la disposition des membres de la commission, sur simple demande adressée par eux au chef du service compétent.

Le Ministre des Travaux publics fixe le montant des prélèvements à effectuer sur le solde créditeur du compte de profits et

pertes pour les amortissements industriels et la constitution des réserves.

Il doit être statué sur les comptes de chaque année avant le 1^{er} juillet de l'année suivante.

ART. 8.

Après les prélèvements prévus à l'article précédent, le surplus du produit net de l'exploitation est versé au Trésor public.

Le compte des recettes et dépenses ainsi que les rapports du conseil d'administration et de la commission de contrôle sont communiqués aux Commissions financières des deux Chambres au moment du dépôt du projet de loi portant règlement des comptes de l'exercice au cours duquel ce versement a été effectué ou, en cas de déficit, au projet de loi portant ouverture des crédits nécessaires pour y pourvoir à défaut de réserves suffisantes.

ART. 9.

Des règlements d'administration publique détermineront le fonctionnement administratif et financier de l'Office national industriel de l'azote, notamment les règles de sa comptabilité qui devront procéder des lois et usages du commerce, les pouvoirs dévolus au conseil d'administration, les conditions d'attribution d'une partie des bénéfices au conseil d'administration, à la direction, aux chefs de service et ingénieurs, aux œuvres de prévoyance concernant le personnel ouvrier, ainsi que toutes autres mesures nécessaires à l'application de la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 5 avril 1942.

Le Président,
Signé : Raoul PÉRET.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

ADAM SMITH. — *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*. (Guillaumin, 1859).

John STUART MILL. — *Principes d'économie politique*, traduit par MM. H. Dussard et Courcelle-Seneuil, 3^e édit. (Guillaumin et C^{ie}, Paris.)

TRUCHY (H.). — *Cours d'Economie politique*, 3^e édit. (Sirey, 1929).

COLSON. — *Cours d'Economie politique*, 2^e édit., 1910.

WAGNER. — *Les fondements de l'Economie politique* (Giard, 1912.)

SAY (J. B.). — *Cours d'Economie politique*.

PERREAU. — *Cours d'Economie politique*, 1925.

LEROY-BEAULIEU (Paul). — *Traité d'économie politique*.

BERTHÉLÉMY. — *Traité de droit administratif* (1926).

HAURIOU. — *Principes de droit public*.

— *La gestion administrative*.

JÈZE. — *Principes de droit administratif*.

— Essai d'une théorie sur le fonctionnement des services publics
(*R. D. P.*, 1911).

TURGOT. — *Œuvres* (collection des principaux économistes).

II. — LES DOCTRINES RELATIVES AU RÔLE DE L'ÉTAT

DANS LA PRODUCTION

AFTALION (A.). — *Les fondements du socialisme* (Rivière, édit. 1922).

- ALLIX. — La déformation de l'économie politique libérale après J. B. Say (in *Revue d'Histoire des doctrines écon. et sociales*, 1911).
- BASTIAT (F.). — *Œuvres complètes* (édit. Guillaumin), 1862 à 1864, 7 volumes.
- BOISSONNADE. — *Le socialisme d'Etat*, Paris, 1927 (Librairie ancienne Honoré Champion).
- BOURGUIN. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, 1904.
- COURNOT. — *Traité de l'enchaînement des idées fondamentales* (édit. 1911).
— *Principes de la théorie des richesses*, 1863.
- DUPONT-WHITE. — *L'individu et l'Etat*, 1865.
- GIDE et RIST. — *Histoire des doctrines économiques*, Paris, 5^e édit. 1926.
- GONNARD (R.). — Individualisme, socialisme, traditionalisme (*R. E. P.*, 1913.)
— *Histoire des doctrines économiques*, 3 vol. 1921-22.
- GUYOT (N.). — *La morale de la concurrence* A. Colin, 1896.
- HASBACH. — Les fondements philosophiques de l'économie politique de Quesnay et de Smith (in *Rev. d'écon. pol.*, 1893).
- JOURDAN. — *Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique*, Paris, 1882.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — *L'Etat moderne et ses fonctions* (Alcan, 1911).
- LICHTENBERGER. — *Le socialisme au XVIII^e siècle* (1895).
- MOLINARI (de). — *Esquisse de l'organisation politique et économique de la société future*.
- MOREAU. — *Le syndicalisme, les mouvements politiques et l'évolution économique* (Rivière, 1925).
- MICHEL (H.). — *L'idée de l'Etat* (Paris, 1896).
- NOYELLE (H.). — Le dogme du socialisme (in *Rev. pol. et parlementaire*, déc. 1925).
- OUALID (W.). — *Le libéralisme économique en Angleterre* (1906).
— La politique économique (in *La vie publique dans la France contemporaine*, 1925).

- POSE (Albert). — Science économique et politique économique (in *Rev. écon. internationale*, juillet 1928).
- PIRON (Gaëtan). — *Doctrines sociales et science économique* (Sirey, 1929).
- *Les doctrines économiques en France depuis 1870*.
- SPENCER (Herbert). — *L'individu contre l'Etat* (traduct. Gershel. 7^e édit., 1906).
- SCHATZ. — *L'individualisme économique et social*, 1907.
- SCHOEFFLE. — *La quintessence du socialisme* (trad. française, Bibliothèque socialiste, n° 21, Paris, 1904).
- THIERS (A.). — *En présence des problèmes nouveaux* (Hachette, 1928).
- TOUTAIN. — *L'économie antique* (Paris, la Renaissance du Livre).
- TRUCHY (H.). — Le libéralisme économique dans les œuvres de Quesnay (in *Rev. d'écon. pol.*, 1899).
- VANDERVELDE. — *Le socialisme contre l'Etat* (1912).

III. — OUVRAGES SPÉCIAUX

- ALLIX. — La réorganisation financière des P. T. T. (in *Rev. polit. et parl.*, 10 janvier 1923).
- CLARK (John-Bates). — *The problem of monopoly* (1904).
- CARNOT (R.). — *L'étatisme industriel* (Paris, 1920).
- CHARDON (H.). — *Le pouvoir administratif* (Paris, 1911).
- DELEMER. — *Le bilan de l'étatisme* (Paris, Payot, 1922).
- ELY (R. T.). — *Monopolies and trusts* (1900).
- FAVAREILLE (R.). — *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions : self administration* (Paris, A. Michel).
- FAYOL (H.). — *L'incapacité industrielle de l'Etat, les P. T. T* (Paris, chez Dunod, 1921).
- HUSSON. — *Les services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*.
- JÈZE (G.). — Moyens de gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat (in *Rev. de science et de législ. financière*, 1905).

- LAPIE (P. O.). — *L'Etat actionnaire* (1925).
- LAVERGNE (Bernard). — Les régies publiques à but lucratif (in *Rev. des études coop.* oct.-déc., 1926).
- MIREAUX. — Les nouvelles formules d'organisation économique (in *Revue politique et parlementaire*, 1923).
- OUALID (W.). — Les ententes industrielles internationales (*publication du B. I. T.*, 1926).
- PAYEN. — *Les monopoles* (Paris, 1920).
- ROUSIERS. — *Les grandes industries modernes* (1924).
- SCHATZ (A.). — *L'entreprise gouvernementale* (Paris, 1922).
- SCHELLE. — Comptes des exploitations industrielles de l'Etat. (In *Journal des Economistes*, 1910).
- TRUCHY (H.). — L'élite et la fonction publique (*Rev. pol. et par.* 1927).
- Les projets de monopole (*Société d'écon. pol.*, juin 1918, in *Journal des écon.*, 15 juin 1918).
- VILLEY. — *Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique* (communication à l'Académie des sciences morales et polit.; citée par).
- ZAPP. (J.). — *La gestion industrielle de l'Etat*.
- FONTAINES. — *L'industrie française pendant la guerre* (1925).
- GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale* (1924).
- *L'arsenal de Roanne et l'Etat industriel de guerre*.
- MEILLAC et PARTURIER. — *L'effort du ravitaillement français pendant la guerre*. (Paris, 1920).
- THOMAS (A.). — *L'organisation des industries de guerre*.
- GUICHARD. — *Les industries de fixation de l'azote*.
- HACKSPILL. — *La fixation de l'azote atmosphérique et son avenir industriel* (1922).
- SAMSËU. — *Le régime de l'industrie de l'azote en France* (1925).
- BOUVIER. — *Les régies municipales* (1909).
- BOVERAT. — *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers* (1912).
- COPPER (Ed.). — *Régie ou concession. Industrie communale* (1906).

MARTIN (G.). — *La grande industrie sous le règne de Louis XIV.*
STOURM. — *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*
(1885, 2 vol.).

Documents législatifs et Parlementaires (Lois, décrets, circulaires
et arrêtés ministériels, Rapports parlementaires).

Rapports de la Conférence économique internationale de Genève
(mai, 1927).

Rapports présentés à la Chambre de Commerce internationale (Barnes,
Borgatta, Brecht, Sand, Pommery, Mireaux, etc...).

Compte rendu des séances et travaux du Congrès d'Amsterdam (Cham-
bre de commerce internationale, 1929).

*Rapport présenté par M. Citroen au monopole des tabacs et des allu-
mettes* (Paris, 1925, imprimerie nationale).

Rapport du Comité des experts (1926).

Annales et périodiques.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

EVOLUTION DANS LA DOCTRINE ET DANS LES FAITS DE L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE

Chapitre I. — Avant la guerre de 1914.....	13
Chapitre II. — Pendant la guerre de 1914.....	29
Chapitre III. — Après la guerre de 1914.....	34

DEUXIEME PARTIE

L'OFFICE NATIONAL INDUSTRIEL

Chapitre I. — Généralités sur les Offices nationaux.....	43
Section I. — Offices nationaux, services administratifs.....	50
Section II. — Offices nationaux, services industriels.....	56
§ 1. La société nationale.....	64
§ 2. Les établissements autonomes :	
les P. T. T.....	73
l'exploitation industrielle des tabacs.....	75
le service des poudre	82
§ 3. Les ports autonomes.....	84
§ 4. Les offices nationaux industriels.....	85
Chapitre II. — L'Office national industriel de l'Azote.....	88
Section I. — Importance de l'azote.....	89
Section II. — Genèse de la formule de l'Office National de l'Azote	92
§ 1. Convention de 1919 avec la Badische Anilin.....	92
§ 2. Essais de concession du brevet de la Badische à des sociétés privées	94
§ 3. Essai de régie intéressée.....	99
§ 4. Essai de société mixte.....	102
Section III. — La formule de l'Office National de l'Azote.....	114
§ 1. Administration de l'Office.....	114
§ 2. Gestion financière de l'Office.....	119
§ 3. Contrôle de l'Office.....	124
Section IV. — Gestion économique et financière de l'Office. Résultats	127
Section V. — Avantages et inconvénient de la formule de l'Office National de l'Azote....	133
Conclusion	147
Annexes	155
Bibliographie	189

